Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 200 **Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014**

Nr. 1 **FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK**

Aangeboden 20 mei 2015

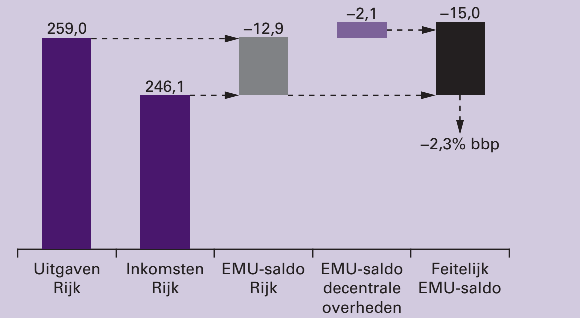
kst-34200-1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Inkomsten centrale overheid

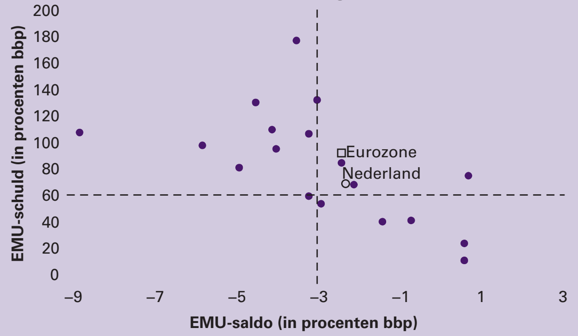
	2014	(in miljarden euro)
Indirecte belastingen (subtotaal)	**73,4**	
Omzetbelasting	42,7	
Accijnzen	11,6	
Overdrachts- en assurantiebelasting	3,9	
Belastingen op een milieugrondslag	4,6	
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)	1,1	
Motorrijtuigenbelasting	3,9	
Invoerrechten	2,4	
Bankbelasting (inclusief resolutieheffing 2014)	1,5	
Verhuurdersheffing	1,2	
Overig	0,4	
Directe belastingen (subtotaal)	**65,8**	
Loon- en inkomensbelasting	45,6	
Vennootschapsbelasting	14,5	
Dividendbelasting	3,5	
Schenk- en erfbelasting	1,5	
Overig	0,7	
Premies volksverzekeringen	**43,2**	
Premies werknemersverzekeringen	**53,2**	
Gasbaten*	**10,5**	
Totaal	246,1	

* De gasbaten zijn aan de inkomstenkant meegenomen. In de rest van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk zijn de gasbaten aan de uitgavenkant opgenomen (als niet-belastingontvangst). Zodoende komen daarmee de inkomsten centrale overheid uit op 235,6 miljard euro (246,1 miljard euro minus 10,5 miljard euro) en de uitgaven centrale overheid uit op 248,5 miljard euro (259 miljard euro minus 10,5 miljard euro).

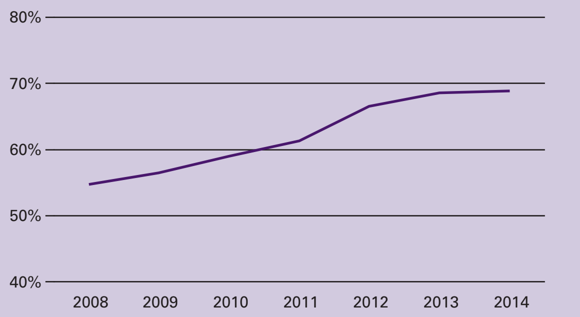
Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2014



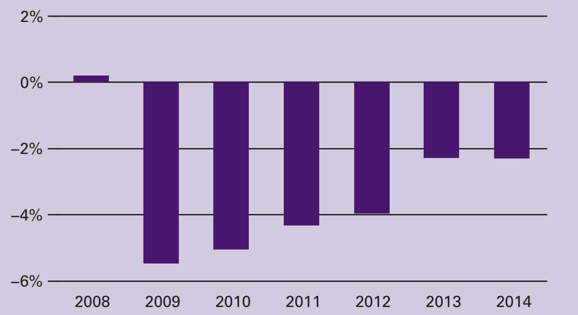
EMU-saldo en EMU-schuld eurogebied



EMU-schuld (in procenten bbp)



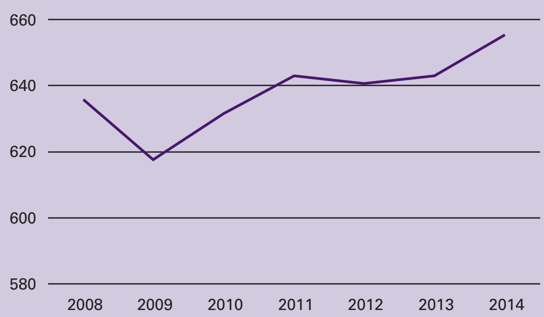
EMU-saldo (in procenten bbp)



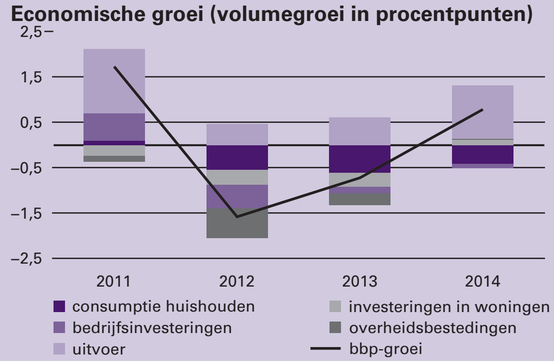
Uitgaven centrale overheid

	2013	(in miljarden euro)
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	75,4	
Zorg	72,8	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	32,9	
Gemeente- en Provinciefonds	18,3	
Buitenlandse Zaken / Internationale Samenwerking	13,0	
Veiligheid en Justitie	11,1	
Infrastructuur en Milieu	9,8	
Rentelasten	8,4	
Defensie	7,1	
Economische Zaken	4,4	
Wonen en Rijksdienst	3,0	
Financiën	0,9	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0,8	
Overig	1,1	
Totaal	259,0	

Bbp (in miljarden euro)



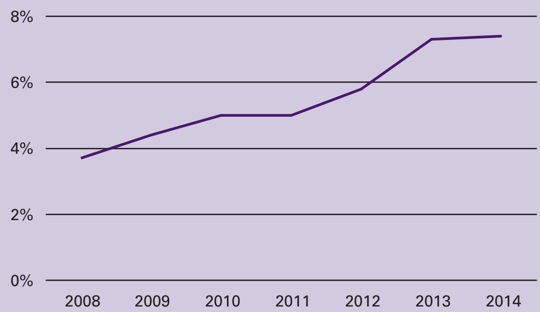
Economische groei (volumegroei in procentpunten)



Inflatie (consumentenprijsindex)



Werkloosheid (internationale definitie, niveau in procenten)



Inhoudsopgave

Voorwoord

Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk blikt terug op 2014, het eerste jaar waarvoor het kabinet Rutte-Asscher de begroting heeft opgesteld. Het is duidelijk dat het in 2013 ingezette economisch herstel zich heeft doorgezet en aan kracht heeft gewonnen. Na jaren van krimp groeide de economie vorig jaar weer. De gevolgen van de zware crisis, zoals de hoge werkloosheid, deden zich nog volop voelen.

Het economisch herstel werd grotendeels gedragen door de uitvoer. Daarnaast namen de bedrijfsinvesteringen toe. Dit was een duidelijke omslag in vergelijking met de krimp van de jaren ervoor. Het aantal huizenverkopen steeg ook, na de zeer lage verkoopaantallen van de voorgaande jaren. De consumptie van huishoudens was nog bescheiden, maar er was gemiddeld een stijging van de koopkracht.

Gunstigere omstandigheden en overheidsingrijpen leidden tot een lager begrotingstekort en overheidsschuld. De resultaten overtroffen de sombere verwachtingen voor 2014. Nadat in 2013 het tekort al onder de 3 procent werd gebracht kon Nederland in 2014 het spreekwoordelijke Europese strafbankje van het Stabiliteits- en Groeipact verlaten.

De wereldeconomie kenmerkte zich in 2014 door fragiel, maar aanhoudend herstel van de grote ontwikkelde economische blokken als de eurozone en de Verenigde Staten. Tegelijkertijd zagen we geopolitieke risico's voor de economie, zowel aan de rand van de Europese Unie als in het Midden-Oosten.

2014 was het eerste volledige jaar dat het aangescherpte beleid voor garanties van kracht was. De omvang van uitstaande risico's en leningen daalde en waar mogelijk zijn onbenutte garantieregelingen afgebouwd. De meest opvallende garantie die afliep was de regeling interbancaire leningen met een waarde van 10 miljard euro. Daarnaast ging vorig jaar de bankenunie van start na een stevige Europese stresstest voor de financiële instellingen. 120 banken, goed voor 82 procent van de Europese bankensector, staan nu onder Europees toezicht.

Dit jaarverslag biedt verder inzicht in de bedrijfsvoering van het Rijk. Die is beheerst verlopen. De rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk was in 2014 wederom hoog. Nederland voldoet op rijksniveau ruimschoots aan de nationale norm (99 procent).

2014 was kortom een goed begrotingsjaar. Het was ook een jaar waarin met steun van verscheidene politieke partijen stevige maar noodzakelijke maatregelen in wetgeving werden omgezet. Op die manier zijn achterstanden uit het verleden weggewerkt en is een fundament gelegd voor verder duurzaam economisch herstel.

Jeroen Dijsselbloem
Minister van Financiën

Hoofdstuk 1: Het Economische Beeld

1.1 Inleiding

In 2014 zette het herstel, dat halverwege 2013 begon, voorzichtig door. Over heel 2014 bedroeg de economische groei 0,8%. In 2012 en 2013 kromp de Nederlandse economie nog op jaarbasis. Ook de situatie op de arbeidsmarkt lijkt langzaam te verbeteren.

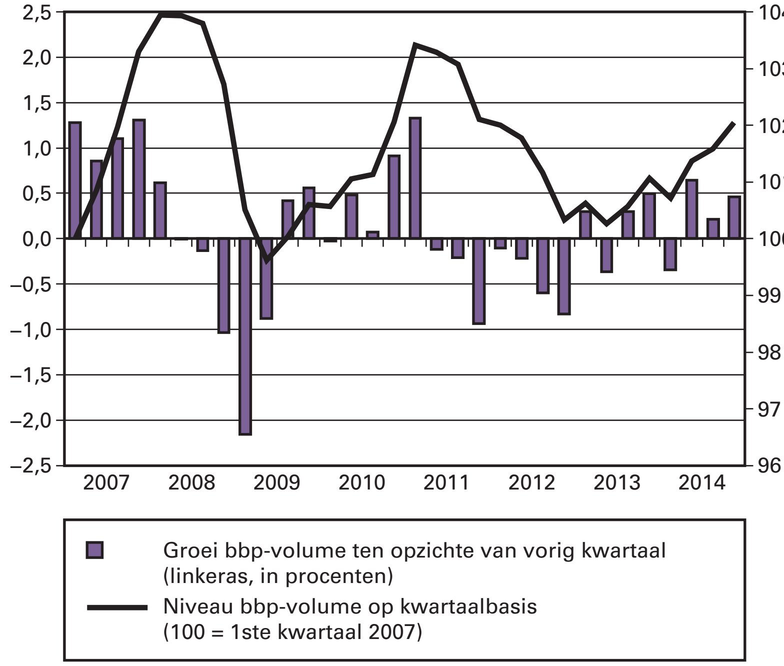
De eurozone toonde voorzichtige tekenen van herstel. In 2014 groeide de economie na jaren van krimp. Ook in de VS en het Verenigd Koninkrijk hield het herstel aan. In de opkomende economieën vertraagde de groei wat. De wereld zag in de tweede helft van 2014 een onverwacht snelle daling van de olieprijs.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk blikt terug op 2014 en geeft een overzicht van de economische en budgettaire ontwikkelingen en het financieel management. Hoofdstuk 1 schetst het economisch beeld in 2014 voor Nederland (1.2) en internationaal (1.3). Hoofdstuk 2 schetst het budgettaire beeld. Hoofdstuk 3 geeft een risicoanalyse en beschrijft de manier waarop het kabinet de risico's beheerst. Hoofdstuk 4 gaat in op rechtmatigheid van de rijksuitgaven en beschrijft het financieel management.

1.2 De Nederlandse economie in 2014

Halverwege 2013 zette het herstel voorzichtig in. De Nederlandse economie zette dit patroon van broos herstel in 2014 voort. De krimp in het eerste kwartaal (– 0,4%) hangt samen met het zachte winterweer en de kleinere gasconsumptie in dat kwartaal. De daaropvolgende drie kwartalen van 2014 groeide de economie (zie figuur 1.2.1).

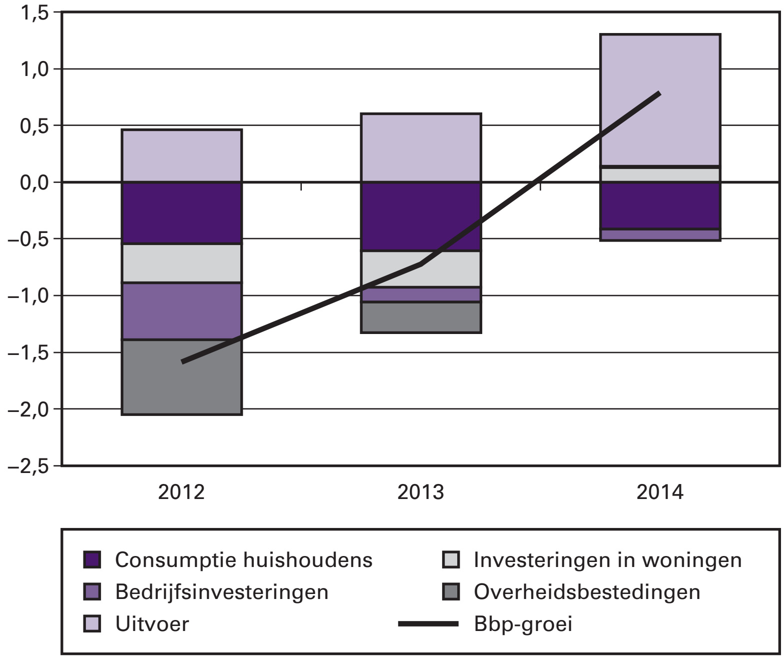
Figuur 1.2.1 bbp-volume ontwikkeling



Bron: CBS

Het economisch herstel werd in 2014 vooral gedragen door de uitvoer. Figuur 1.2.2. toont de economische groei uitgesplitst naar de verschillende bestedingscategorieën. In 2014 draagt vooral de uitvoer bij aan de economische groei. De groeibijdrage van de uitvoer bedraagt 1,2 procentpunt op een bbp-groei van 0,8%. De uitvoergroei bedroeg in 2014 4% op jaarbasis, terwijl dezelfde uitvoergroei 2,0% bedroeg in 2013. De groei van onze uitvoer hing samen met een groei van de voor Nederland relevante economieën (zie ook 1.3 internationale ontwikkelingen).

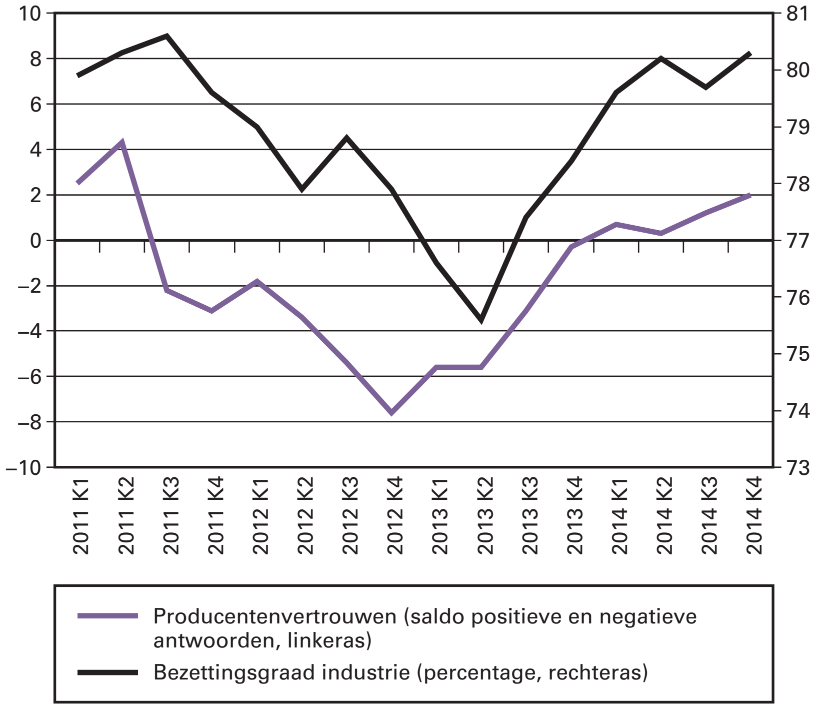
Figuur 1.2.2 Bijdragen aan bbp-groei



Bron: Centraal Economisch Plan 2015, CPB

De investeringen veerden in 2014 wat op. De totale investeringen (inclusief voorraden) groeiden met 1,5%, terwijl ze in 2013 nog met 5,8% krompen. De toegenomen bedrijfsinvesteringen hingen samen met de aantrekkende economie en het gestegen ondernemersvertrouwen. Tegelijkertijd steeg ook de bezettingsgraad van de industrie (figuur 1.2.3). In 2014 leverden de investeringen in woningen een positieve, maar bescheiden bijdrage. Dit hing samen met de licht herstellende huizenmarkt. Vooral het aantal huizenverkopen nam toe na de zeer lage aantallen van de voorgaande jaren. In 2014 stegen de verkopen met 39%. De huizenprijzen daarentegen lieten vooral een vlak patroon zien.

Figuur 1.2.3 Producentenvertrouwen en bezettingsgraad van de industrie



Bron: CBS Statline

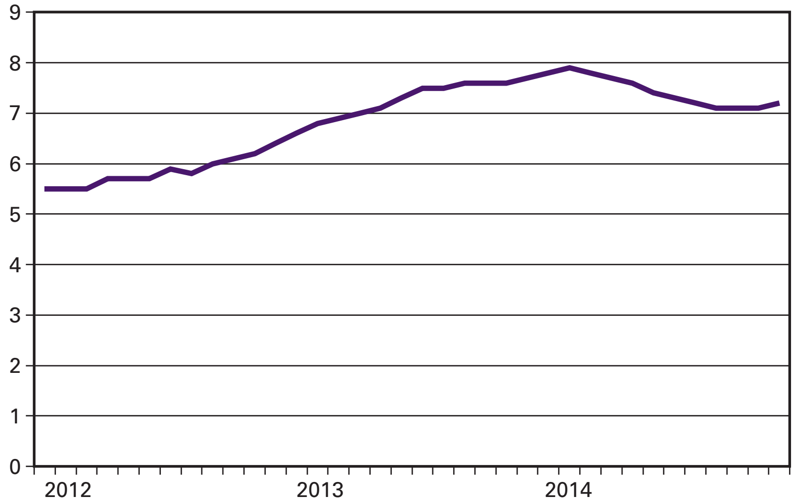
De consumptie van huishoudens bleef in 2014 nog achter bij de andere bestedingscategorieën, maar de bijna nulgroei (+0,1%) was wel beter dan de krimp van voorgaande jaren. In 2013 daalde de consumptie van huishoudens nog met – 1,6%. De lagere inflatie als gevolg van dalende olieprijzen zorgde voor een hoger reëel beschikbaar inkomen van huishoudens (zie ook 1.3 internationale ontwikkelingen). De mediane koopkracht nam in 2014 met 1,4% toe. In 2013 was de mediane koopkracht nog negatief: – 1,3%.

Wel zijn de balansproblemen bij huishoudens nog niet voorbij. De huizenprijzen stegen beperkt in 2014, waardoor veel huizen nog «onder water» staan. De negatieve vermogenseffecten voor huishoudens met een eigen huis op hun consumptie bleven daardoor langer bestaan. Gecombineerd met de lagere inflatie, met als gevolg een reële stijging van schulden, hadden huishoudens reden om extra te sparen. Hier staat tegenover dat de daling van de huizenprijzen in 2013 is gestopt. Vorig jaar stegen de prijzen immers licht. Huishoudens zien hun huizenvermogen niet langer verminderen. Hierdoor spelen negatieve effecten op de consumptie van deze huishoudens een kleinere rol.

De consumptie en de investeringen groeiden dus trager dan de uitvoer en leverden, rekening houdend met de invoercomponent van deze bestedingscategorieën, een negatieve of geringe bijdrage aan de groei van het bruto binnenlands product (bbp). De behoedzame groei van de consumptie van huishoudens en de investeringen in 2014 volgde op een krimp in de voorgaande jaren. Dit is kenmerkend voor de Nederlandse economie. In de kleine en open Nederlandse economie herstelt meestal eerst de uitvoer en later de investeringen. Daarna volgt pas de particuliere consumptie.

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt
Sinds het begin van de financiële crisis in 2008 liep de werkloosheid flink op. In 2008 bedroeg de werkloosheid 3,7%, in 2011 5,0% en in 2014 was de werkloosheid opgelopen tot 7,4%. Toch zette in 2014 het bescheiden herstel van de arbeidsmarkt in. Op jaarbasis was de werkloosheid in 2014 weliswaar ongeveer even hoog als in 2013 (7,3%), maar figuur 1.2.4 laat zien dat de werkloosheid sinds begin 2014 op maandbasis langzaam dalende is.

Figuur 1.2.4 Werkloosheid als percentage van beroepsbevolking

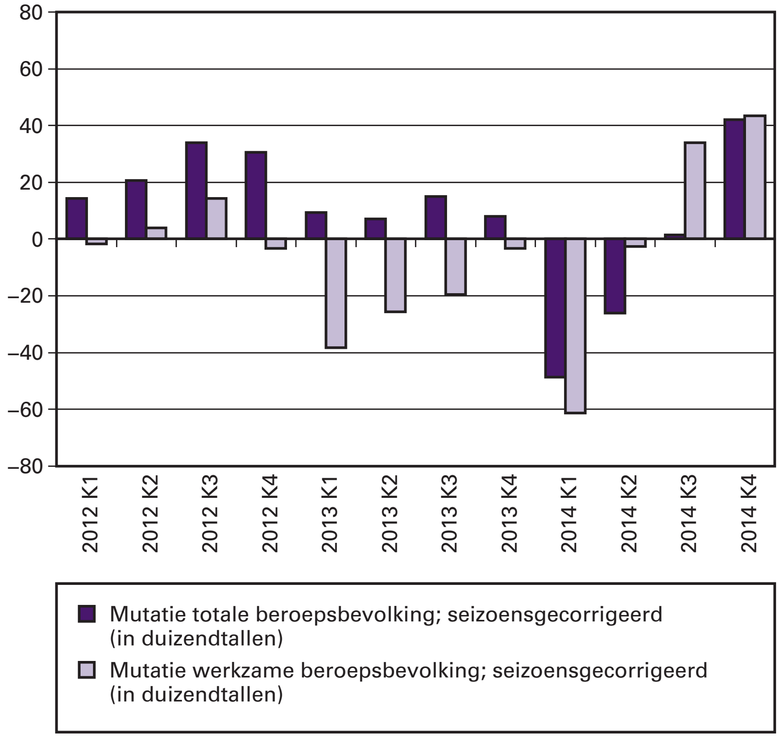


Bron: CBS Statline (Enquête Beroepsbevolking)

De ontwikkeling van de werkloosheid hing samen met de groei van de werkgelegenheid en de groei van het arbeidsaanbod. Figuur 1.2.5 toont dat in 2013 en de eerste twee kwartalen van 2014 de werkzame beroepsbevolking daalde. De werkgelegenheid daalde dus in deze periode. Dit kantelde in de tweede helft van 2014. De werkzame beroepsbevolking groeide in die periode met ongeveer 77.000 personen in vergelijking met het tweede kwartaal van 2014. De werkgelegenheid trok dus aan.

Tegelijkertijd nam de totale beroepsbevolking (het arbeidsaanbod) in het tweede halfjaar van 2014 toe. In het eerste en tweede kwartaal van 2014 daalde de beroepsbevolking (figuur 1.2.5). Minder mensen boden zich aan op de arbeidsmarkt. Waarschijnlijk waren zij ontmoedigd en zochten ze niet langer naar een baan. In 2013 daalde immers de werkgelegenheid nog. Deze trend keerde in het derde en vierde kwartaal van 2014. Vooral in het vierde kwartaal nam de beroepsbevolking weer toe. In combinatie met de stijgende werkgelegenheid in de laatste twee kwartalen van 2014 daalde de werkloosheid langzaam.

Figuur 1.2.5 Mutaties in de totale en de werkzame beroepsbevolking



Bron: CBS Statline (Enquête Beroepsbevolking)

1.3 Internationale ontwikkelingen

Hoewel enigszins fragiel kenmerkte de wereldeconomie zich in 2014 door aanhoudend herstel van de grote ontwikkelde economische blokken als de VS, de eurozone en het VK. Grote opkomende economieën als China, Rusland en Brazilië zagen hun groei juist vertragen.

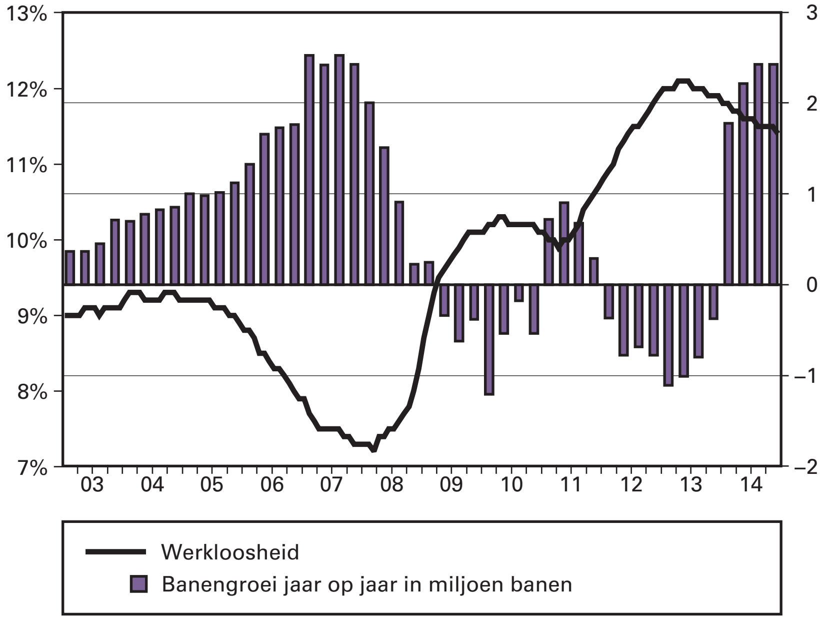
Ontwikkelingen eurozone

De eurozone, in 2013 nog in recessie, groeide in 2014 met ca. 0,9%, met een sterk afsluitend vierde kwartaal. De werkloosheid is in 2014 licht afgenomen van 11,9% naar 11,3%. Het werkloosheidsniveau tussen lidstaten verschilt nog steeds aanzienlijk, maar het verschil nam af door een dalende werkloosheid in de landen met de hoogste niveaus. Ook werden in de eerste drie kwartalen van 2014 in de eurozone 3 miljoen banen gecreëerd (figuur 1.3.1). De private consumptie in de eurozone steeg in 2014 met 1,0% en droeg in belangrijke mate bij aan het ingezette herstel. In 2013 was nog sprake van een krimp. De binnenlandse vraag liet eenzelfde beeld zien. Hoewel de ontwikkeling van investeringen een sterke variatie tussen lidstaten liet zien, was ook hier een groei waarneembaar (1,0%) afgezet tegen een forse krimp in 2013 (– 2,0%). De kerninflatie in de eurozone bleef laag maar stabiel op 0,7%. Structurele hervormingen zorgden voor relatief sterke groei in voormalige programmalanden als Ierland, Spanje en Portugal. In Ierland kwam de groei uit op 4,8%, in Spanje op 1,4% en in Portugal op 0,9%. De groeicijfers in deze landen lieten zien dat de combinatie van begrotingsconsolidatie, waarbij getracht is de groei te ontzien, en het aanpakken van structurele onevenwichtigheden vruchten begon af te werpen.

In 2014 ging ook de bankenunie van start na de *comprehensive assessment*. 120 banken, goed voor 82% van de Europese activa, staan nu onder Europees toezicht. De in 2012 ingezette daling van rentes van staatsobligaties in de eurozone zette ook in 2014 door. Dit kwam mede door verdere stappen om de financiële stabiliteit te verbeteren, zoals de bankenunie, de afname van het tempo van publieke schuldopbouw in de eurozone en een geringere behoefte aan inflatiecompensatie onder beleggers. Daarnaast werd door beleggers mogelijk al rekening gehouden met een eventuele toekomstige beslissing van de ECB tot de opkoop van staatsobligaties.

2014 stond daarnaast in het teken van de toetreding van Letland tot de eurozone op 1 januari en de voorbereiding voor de toetreding van Litouwen. Litouwen rondde in 2014 de voorbereidingen af en trad per 1 januari 2015 als negentiende lid van de eurozone toe.
Hoofdstuk 2 behandelt de ontwikkelingen rond het Stabiliteits- en Groeipact.

Figuur 1.3.1 In eurozone daalt werkloosheid en stijgt het aantal banen



Bron: Thomson Reuters Datastream

Overige internationale ontwikkelingen
De Amerikaanse economie herstelde sterk in 2014, met 2,4% groei en een gemiddelde banengroei van circa 260.000 per maand, het hoogste aantal sinds eind vorige eeuw. De werkloosheid daalde van 6,7% eind 2013 naar 5,6% eind 2014 (op het hoogtepunt van de crisis was dit 10,0%). De Federal Reserve kon dankzij de goede cijfers de opkoop van staatsobligaties en door hypotheken gedekt papier (QE3) geleidelijk afbouwen en per oktober 2014 beëindigen. Door de ontwikkelingen in de VS en de groeiende kans dat in 2015 voor het eerst in meer dan negen jaar de beleidsrente zal worden verhoogd, begon de dollar in de tweede helft van 2014 aan een opmars.

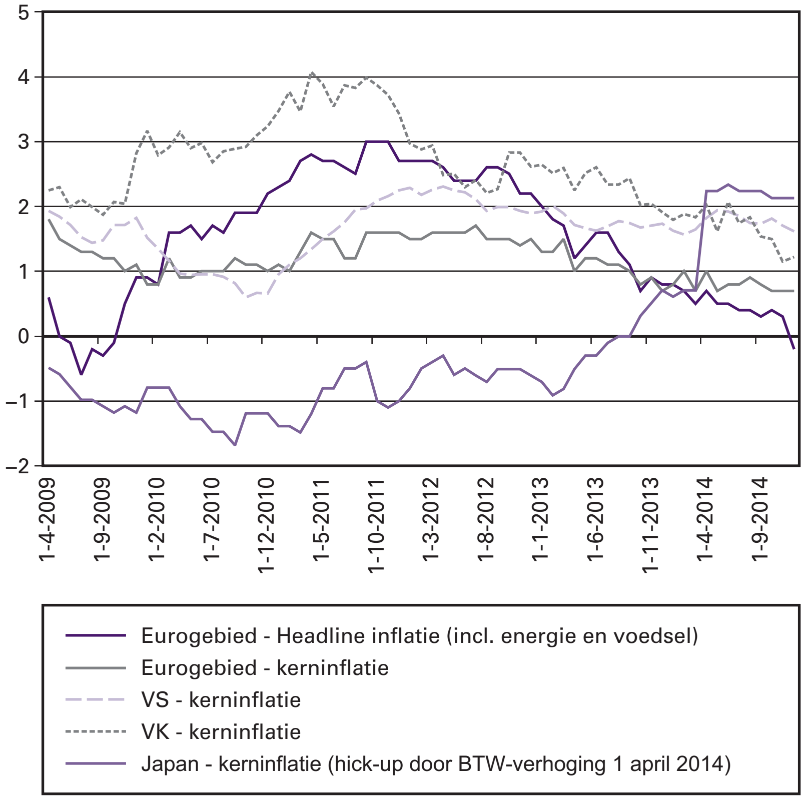
Tegelijkertijd overtuigde het Amerikaanse herstel nog onvoldoende. Investeringen trokken weliswaar aan, maar de reële economie bleef achter bij de financiële markten, waar sprake was van een snelle prijsstijging

voor financiële activa en van een toenemende mate van schuldfinanciering bij bedrijven. Ook daalde de werkloosheid deels doordat mensen de arbeidmarkt verlieten. Lonen stegen maar beperkt, wat wijst op een resterend reservoir aan potentiële werknemers. Een vergelijkbaar spanningsveld tussen verschillende macro-indicatoren bestond ook in het VK, waar al even indrukwekkende groei in 2014 (2,6%) ook niet resulteerde in reële loongroei.

Ontwikkelingen in Japan werden in 2014 beheerst door de verhoging van de BTW van 5% naar 8% en zwaar accommoderend monetair beleid van de Bank of Japan (BoJ) als onderdeel van het ambitieuze economische programma van de regering Abe (Abenomics). De BTW-verhoging zorgde voor een recessie in het tweede en derde kwartaal, waar Japan in het vierde kwartaal wist uit te kruipen, mede door uitstel van een tweede BTW-verhoging. Hoewel Japan na jaren van gestage deflatie in 2014 weer inflatie kende, dankzij aanzienlijke opkopen van staatsobligaties door de BoJ, bleek het moeilijker dan gedacht de inflatie duurzaam op 2% te brengen. In november 2014 besloot de BoJ daarom tot een aanzienlijke intensivering van haar opkoopprogramma. Structurele hervormingen die de potentiële groei kunnen verhogen kwamen echter maar mondjesmaat op gang in Japan, waardoor de effectiviteit van monetaire en begrotingsstimulus tot nu toe beperkt bleef.

Een belangrijke ontwikkeling was de lage of zelfs dalende inflatie in diverse economische blokken. Net als in de eurozone was de kerninflatie, waarbij producten met traditioneel sterke prijsbewegingen als voedsel en energie niet worden meegerekend, eind 2014 ook in het VK (1,2%) en de VS (1,6%) laag (zie figuur 1.3.2). De lage inflatie lijkt deels een mondiaal fenomeen.

Figuur 1.3.2 Kerninflatie grote ontwikkelde economieën neemt af



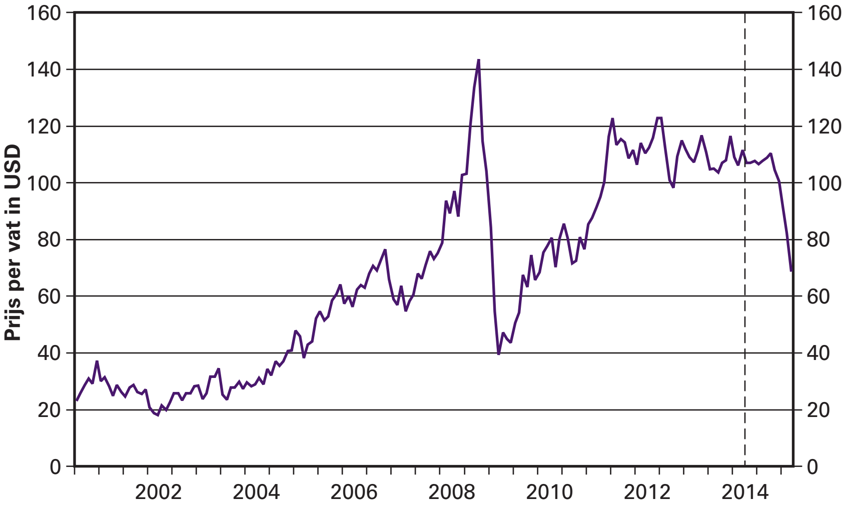
Bron: Thomson Reuters Datastream

De wereld zag in de tweede helft van 2014 daarbij ook een onverwacht snelle daling van de olieprijs, van 119 dollar voor een vat Brent crude in juli 2014 naar 56 dollar eind december (figuur 1.3.3). In de eurozone daalde de totale inflatie, inclusief energie- en voedselprijzen, hierdoor zelfs tijdelijk van 0,5% naar – 0,2%. Hoewel een deel van de prijsdaling van olie door de lagere vraag kon worden verklaard, lag de oorzaak vooral bij aanbodfactoren, zoals de schaliegasrevolutie in de VS, de beslissing van de OPEC de olieproductie niet te beperken en het onverwacht snelle herstel van de olieproductie in diverse conflictlanden in het Midden-Oosten. Voor veel landen zijn de effecten van de lagere olieprijs nog niet goed zichtbaar in de groeicijfers over 2014, maar omdat vooral aanbodfactoren de lagere olieprijs veroorzaakten, zal de daling waarschijnlijk een positief effect hebben op de groei in 2015.

Opkomende economieën trokken na de crisis in 2008 enkele jaren de wereldeconomie. De laatste tijd viel deze groei terug. Voor 2014 kwam de groei uit op 4,4% (4,7% in 2013, 5,1% in 2012). Trage voortgang van investeringen in infrastructuur, door bureaucratie en andere structurele problemen zoals een zwak ondernemingsklimaat, beperkten de groei. Ook bouwden diverse opkomende economieën, geconfronteerd met de komende normalisatie in het Amerikaanse monetaire beleid, te ruim monetair en begrotingsbeleid af om de inflatie in te dammen en begrotings- en betalingsbalanstekorten te verminderen. Opkomende economieën bleken zich niettemin beter te hebben voorbereid op mogelijke financiële crises dan in de vorige eeuw, bijvoorbeeld via lagere

schulden in buitenlandse valuta, hogere buitenlandse reserves en het gebruik van flexibele wisselkoersen voor aanpassingen. De kapitaalstroom naar opkomende economieën groeide in 2014 zelfs weer nadat deze in 2013 was gedaald door onverwachte uitspraken van voormalig Fed-president Bernanke over de afbouw van het ruime monetaire beleid in de VS.

Figuur 1.3.3 Olieprijs daalt snel vanaf midden 2014

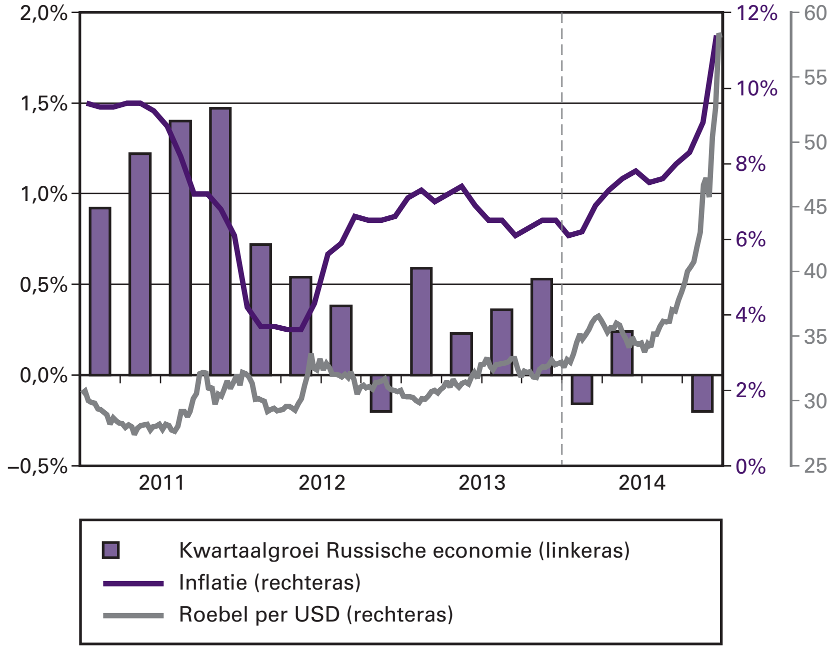


Bron: Thomson Reuters Datastream

Structurele factoren drukten ook hun stempel op de ontwikkeling van de Chinese economie, waar de groei daalde van 7,8% in 2013 naar 7,4% in 2014, het laagste niveau in 25 jaar. De sterke groei na de crisis in 2008 lijkt vooral door extra privaat krediet te zijn gerealiseerd (tussen 2007 en 2014 een stijging met 83% naar 217% bbp), wat zorgde voor een grote schaduwbanksector. In 2014 streefden de Chinese autoriteiten naar een geleidelijke overstap op een ander groeimodel – meer gericht op binnenlandse consumptie in plaats van investeringen en export – onder andere via een mix van begrotingsstimulus en hervormingen van de financiële sector.

Tot slot zag de wereld in 2014 de terugkeer van geopolitieke risico's voor de economie, zowel aan de rand van de EU als in het Midden-Oosten. Het conflict in de Oekraïne legde een groot beslag op de toch al fragiele Oekraïense economie, wat resulteerde in een forse kapitaalvlucht en een krimp van het BBP van 7,5% in 2014. Ook de Russische economie groeide in 2014 met 0,6% nauwelijks, deels doordat investeringen daalden als gevolg van afnemend ondernemersvertrouwen alsook door de beperkte toegang tot kapitaal en technologie als gevolg van de sancties. Rusland werd ten slotte als grote olie-exporteur hard geraakt door de daling van de olieprijs waardoor eind 2014 de roebel flink onderuit ging en de inflatie snel steeg (figuur 1.3.4).

Figuur 1.3.4 Russische economie lijdt onder geopolitieke situatie en dalende olieprijs



Bron: Thomson Reuters Datastream

Hoofdstuk 2: Het Budgettaire Beeld

2.1 Inleiding

Terugblikkend op het eerste jaar waarvoor het kabinet Rutte-Asscher de begroting heeft opgesteld, springt – naast de aantrekkende economie als beschreven in het vorige hoofdstuk – het verlaten van de buitensporigtekortprocedure van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) in het oog. De opeenvolgende beleidspakketten en de aantrekkende economie drukten het feitelijke tekort in 2013 al onder de 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp)[1]. In het late voorjaar van 2014 lieten de ramingen ook voor 2014 en 2015 een tekort zien dat minder dan 3 procent van het bbp bedroeg[2]. Voor het eerst sinds 2009 kon Nederland het spreekwoordelijke strafbankje van het SGP verlaten.

Voor de gevolgen van de internationale spanningen maakte het kabinet in 2014 extra middelen vrij voor zowel internationale noodhulp als de eerstejaars opvang van asielzoekers[3]. Van de ongeveer 950 miljoen euro vrijgemaakte middelen is nog ruim 700 miljoen euro beschikbaar. De middelen voor noodhulp zijn flexibel inzetbaar in de gehele kabinetsperiode. Het geld voor asielzoekers is nodig om de opvang van personen te bekostigen die vorig jaar Nederland binnenkwamen.

Box 2.1.1 Verschillende begrotingsmomenten

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk vormt de afsluiting van een begrotingsjaar. Het begrotingsjaar start op Prinsjesdag met de presentatie van de Miljoenennota. Verantwoordingstukken blikken normaal gesproken terug aan de hand van de oorspronkelijke begroting.

Voor 2014 heeft het kabinet in oktober 2013, dus na publicatie van de Miljoenennota 2014 met daarin het zogenoemde «zesmiljardpakket»[4], aanvullende afspraken[5] gemaakt met de oppositiepartijen D66, ChristenUnie en SGP om voldoende draagvlak voor de beleidsvoornemens te creëren in de Eerste Kamer. Na deze begrotingsafspraken is het uitgavenkader opnieuw vastgesteld. Dit hoofdstuk toetst de uitgaven aan het uitgavenkader na deze aanvullende afspraken.

[1] Het CBS omschrijft het bruto binnenlands product als «een maat voor de omvang van de economie. Het bruto binnenlands product is het eindresultaat van de productieve activiteiten van ingezeten productie-eenheden».
[2] Zie «Commissie neemt stappen in het kader van de buitensporigtekortprocedure» http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14–382_nl.htm (d.d. 5 maart 2015)
[3] Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000 nr. 1
[4] Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750 nr. 1
[5] Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750 nr. 19

De gaswinning en de aardbevingen in Groningen waren een terugkerend onderwerp in de actualiteit. Om de gevolgen van de gaswinning voor de provincie en haar inwoners te beperken besloot het kabinet begin 2014 om de gasproductie uit de velden bij Loppersum terug te schroeven van 53,8 miljard kuub in 2013 tot 42,5 miljard kuub in 2014. Dat leidde tot een daling van de aardgasbaten van 700 miljoen euro ten opzichte van de ramingen[6]. Inmiddels is de gasproductie verder teruggeschroefd[7]. Deze inkomstendaling slaat neer in 2015 en daarna.

Tabel 2.1.1 Budgettaire kerngegevens[1] (in miljarden euro, tenzij anders aangegeven)

	MN 2014	FJR 2014	Verschil
Netto uitgaven onder de kaders	**251,2**	**246,6**	**– 4,6**
waarvan Rijksbegroting in enge zin	105,5	106,5	1,0
waarvan Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	77,8	75,0	– 2,9
waarvan Budgettair Kader Zorg	67,8	65,1	– 2,7
Overige netto uitgaven	**3,9**	**2,0**	**– 2,0**
waarvan gasbaten (kasbasis)	– 11,9	– 10,5	1,3
waarvan rentelasten	8,9	8,8	– 0,1
waarvan zorgtoeslag	4,1	4,1	0,0
waarvan overig	2,8	– 0,4	– 3,2
Totale netto uitgaven	**255,1**	**248,5**	**– 6,6**
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	**237,2**	**235,6**	**– 1,6**
EMU-saldo centrale overheid	**– 17,9**	**– 12,9**	**5,0**
EMU-saldo lokale overheden	**– 2,0**	**– 2,1**	**– 0,1**
Feitelijk EMU-saldo	**– 19,9**	**– 15,0**	**4,9**
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	**– 3,3%**	**– 2,3%**	**1,0%**
EMU-schuld	**466,3**	**451,0**	**– 15,3**
EMU-schuld (in procenten bbp)	**76,1%**	**68,8%**	**– 7,2%**
bbp	**613,0**	**655,4**	**42,3**

1 Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

De overheidsfinanciën zijn in grote mate afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen. Zodra bijvoorbeeld de economische groei tegenvalt en de werkloosheid stijgt, dalen de belastinginkomsten en stijgen de uitgaven aan de Werkloosheidswet (WW) en de bijstand. Beide effecten verslechteren vervolgens het saldo en de schuld. Andersom geldt dat natuurlijk ook; bij een aantrekkende economie vallen de uitgaven aan de WW en bijstand vaak terug. Tabel 2.1.2 bevat de ontwikkeling van de macro-economische kernvariabelen in 2014. Ten tijde van de Miljoenennota 2014 lag de raming van de economische groei op 0,5 procent. De economie is in 2014 echter gegroeid met 0,9 procent.

6 Kamerstukken II, 2013–2014, 33 529 nr. 28

7 Het kabinet besloot eind 2014 de gaswinning terug te schroeven tot 39,4 miljard kuub in 2015 en in 2016. Dat betekent voor 2015 een extra afname ruim 7% (Kamerstukken II, 2014–2015, 33 529, nr. 91). Daarna is voor het eerste halfjaar van 2015 een maximale winning van 16,5 miljard kuub afgesproken (Kamerstukken II, 2014–2015, 33 529, nr. 96). Na 1 juli 2015 wordt besloten of het maximum van 39,4 miljard kuub gehandhaafd blijft, of dat de winning verder zakt tot maximaal 35 miljard kuub

Tabel 2.1.2 Macro-economische kernvariabelen

	MN 2014	FJR 2014	Verschil
Volume bbp	0,5%	0,9%	0,4%
Contractloon markt	1,5%	1,1%	– 0,4%
Consumentenprijsindex	2,1%	1,0%	– 1,1%
Werkloosheid (in duizenden personen, internationale definitie)	670	660	– 10
Lange rente	2,5%	1,5%	– 1,0%
Eurokoers (dollar per euro)	1,32	1,33	0,01
Olieprijs (dollar per vat)	103	99	– 4

Dit hoofdstuk beschrijft het samenvattende beeld van de overheidsfinanciën in 2014, en licht de verschillen toe ten opzichte van de ramingen uit de Miljoenennota 2014 en daar waar nodig ten opzichte van de Begrotingsafspraken uit oktober 2013. Achtereenvolgens passeert in paragraaf 2.2 de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld en in paragraaf 2.3 de ontwikkeling van de uitgaven, inclusief de kadertoetsingen. Ten slotte werpt paragraaf 2.4 licht op de inkomstenontwikkeling van de overheid.

Box 2.1.2 Herziening macro-economische gegevens

De macro-economische gegevens van Nederland, waaronder ook die over de overheidsfinanciën, zijn per september 2014 herzien. De aanleiding is de invoering van het *European System of Accounts* (ESA) 2010 in alle lidstaten van de Europese Unie. Deze ESA-methode is de voorgeschreven manier om Europese economieën te beschrijven, die eens per vijftien jaar herzien wordt. ESA2010 vervangt dan ook ESA95. Tegelijkertijd met deze herziening is het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruik gaan maken van nieuwe, actuelere en verbeterde bronnen. Ook daardoor zijn de statistieken gewijzigd. Ten slotte is de definitie van het EMU-saldo gewijzigd, waardoor het resultaat uit renteswaps[8] niet langer meetelt voor het EMU-saldo.

De herziening heeft het bruto binnenlands product van Nederland flink opwaarts bijgesteld. In de periode tussen 2010 en 2013 is sprake van een gemiddelde stijging van 7 procent, ruim 40 miljard euro. Statistisch is de Nederlandse welvaart dus gestegen, maar op de koopkracht van burgers of de inkomsten van de overheid heeft dat geen effect. Er is dus geen sprake van winst of hogere economische groei.

De overheidsschuld en het -tekort volgens de EMU-definitie zijn grootheden uitgedrukt als percentage van het bbp van de lidstaat. Vanwege de statistische groei van het bbp is EMU-schuld als percentage van het bbp structureel gedaald, een zogenoemd «noemereffect» van tussen de 4 en 5 procent. Het noemereffect bij het EMU-tekort is jaarlijks 0,1 tot 0,2 procent van het bbp. De bronnenrevisie leidt via de teller van het EMU-saldo tot een in de tijd kleiner wordend effect van – 0,3 procent van het bbp in 2010 tot 0,0 procent van het bbp in 2015. De definitiewijziging – renteswaps

[8] Een renteswap is een ruiltransactie op een financiële markt. Partijen ruilen daarbij rentebetalingen gedurende een vooraf afgesproken periode met elkaar.

tellen niet meer mee – heeft voor 2014 een effect van 0,0 procent van het bbp[9].

Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk gebruikt cijfers van na de herziening. Dat maakt een vergelijking tussen de ramingen in de Miljoenennota 2014 uit september 2013 en de realisaties in dit Financieel Jaarverslag van het Rijk niet geheel juist.

2.2 Ontwikkeling van het overheidssaldo en de overheidsschuld

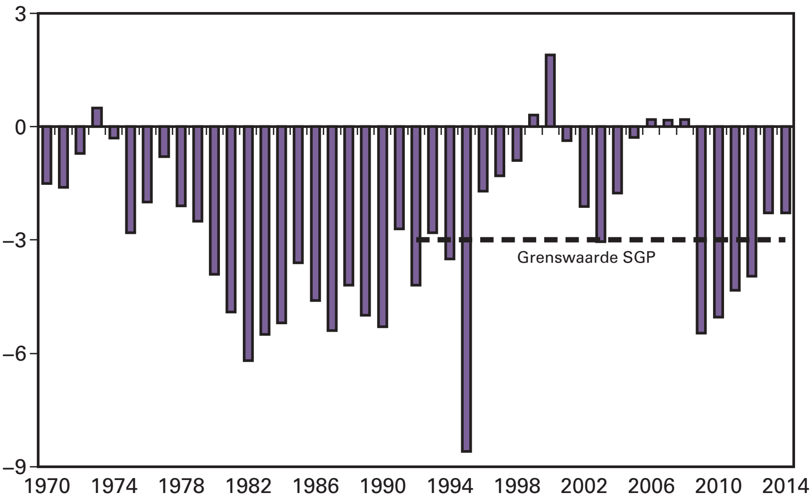
In de Europese Unie gelden uniforme regels voor het bijhouden van overheidstekorten, -overschotten en -schulden. Deze regels zijn vastgelegd in het zogenoemde *European System of Accounts* (ESA), zie ook box 2.1.2. Dat zorgt voor vergelijkbare cijfers over de overheidsfinanciën tussen lidstaten van de Europese Unie.

2.2.1 De ontwikkeling van het overheidssaldo

De overheid kwam in 2014 op jaarbasis 15,0 miljard euro tekort. Ten opzichte van het bbp komt dat neer op een tekort van 2,3 procent van het bbp. In de Miljoenennota 2014 werd nog uitgegaan van een tekort van 19,9 miljard euro. Het tekort is dus in vergelijking met de raming verbeterd met 4,9 miljard euro. Ondanks deze verbetering is nog altijd sprake van een tekort van dezelfde procentuele omvang als in 2013.

Als percentage van het bbp is de vergelijking tussen raming en realisatie minder eenduidig, omdat in september 2014 de macro-economische data voor Nederland herzien zijn (zie box 2.1.2). De gegevens in de Miljoenennota 2014 zijn nog gebaseerd op oude data van voor de bronnenrevisie.

Figuur 2.2.1 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten van het bbp)



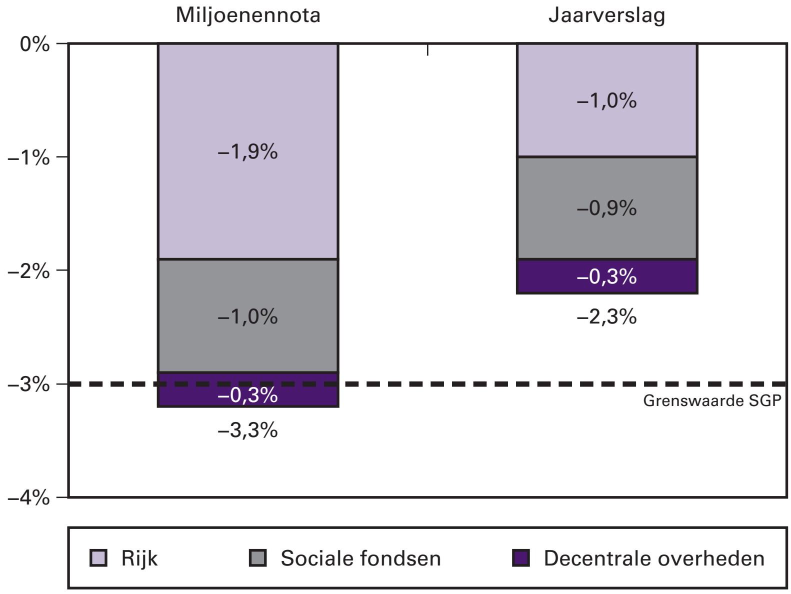
Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën

Het EMU-tekort is het tekort van de gehele collectieve sector, dus niet alleen het tekort van het Rijk, maar inclusief de tekorten van sociale fondsen en decentrale overheden. Figuur 2.2.2 toont de aandelen van de

[9] Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000 nr. 1, pagina 91–93.

verschillende onderdelen van de collectieve sector in het EMU-saldo, zowel in de raming als in het uiteindelijke tekort.

Figuur 2.2.2 Opbouw van het EMU-saldo (in procenten van het bbp)



Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof), die eind 2013 van kracht werd, schrijft een gezamenlijke inspanning voor alle overheidslagen voor om het EMU-tekort binnen de perken te houden. Het kabinet heeft met decentrale overheden een procedure afgesproken om de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden te bereiken en vast te houden. Al voordat de wet Hof in werking trad, heeft het kabinet met decentrale overheden afspraken gemaakt over hun bijdrage aan de verbetering van de overheidsfinanciën gedurende de kabinetsperiode. Zo gold voor 2014 een maximaal tekort van 0,5 procent van het bbp voor alle decentrale overheden samen en de ambitie om dit percentage terug te brengen tot 0,3 procent van het bbp. Dit is gelukt. Uiteindelijk kwam het tekort van alle decentrale overheden samen uit op 0,3 procent van het bbp.

Tabel 2.2.1 Ontwikkeling EMU-saldo in 2014 (in procenten van het bbp)

	2014
EMU-saldo Miljoenennota 2014	**– 3,3%**
Belasting- en premie-inkomsten	– 0,2%
Uitgaven	
Rijksbegroting in enge zin	– 0,1%
Sociale zekerheid (incl. werkloosheidsuitkeringen)	0,4%
Zorguitgaven	0,4%
Gasbaten (transactiebasis)	– 0,3%
Rentelasten	0,1%
Kas-transactieverschillen	0,3%
Agentschapsrekening en rest centrale overheid	0,1%
EMU-saldo lokale overheden	0,0%
Overige uitgaven	0,1%
Noemereffect	0,2%
EMU-saldo Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014	**– 2,3%**

Het verschil tussen het EMU-saldo in de Miljoenennota 2014 en het Financieel Jaarverslag over 2014 wordt geduid in tabel 2.2.1. Hoewel belasting- en premie-inkomsten tegenvielen en ook de aardgasbaten lager uitkwamen dan geraamd verbeterde het EMU-saldo van de geraamde – 3,3 procent van het bbp tot een tekort van 2,3 procent van het bbp. De meevallende uitgaven aan sociale zekerheid en zorg overschaduwen de licht tegenvallende uitgaven onder het uitgavenkader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng).

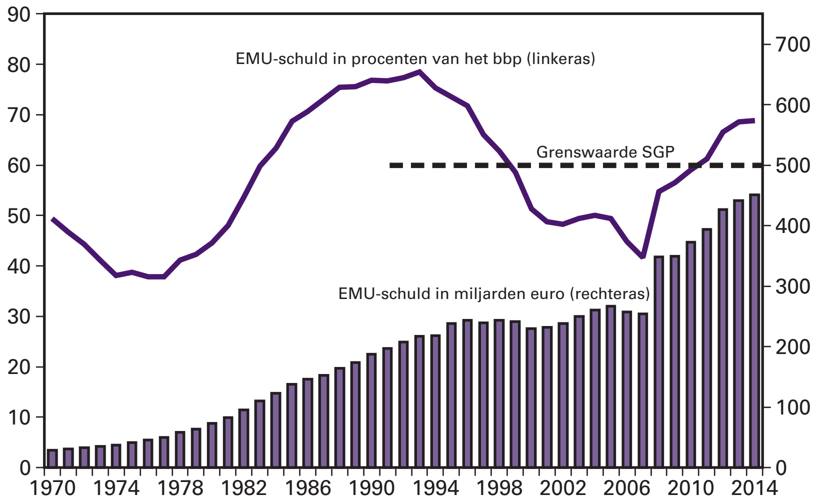
De lager dan verwachte rente heeft uiteraard ook een positief effect op de rentebetalingen van nieuwe overheidsschuld. De lagere rentekosten worden deels tenietgedaan door de afspraak dat rente-ontvangsten vanuit renteswaps volgens de nieuwe internationale richtlijnen (ESA 2010) niet langer meetellen voor het EMU-saldo. In totaal heeft het Rijk in 2014 minder rentelasten gehad dan werd geraamd.

Het saldo van de agentschapsrekening en de rest van de centrale overheid levert een positieve bijdrage aan het EMU-saldo. Het tekort van decentrale overheden is vrijwel onveranderd ten opzichte van de begroting. De herziening van de macro-economische gegevens heeft het bbp doen stijgen, zodat het EMU-saldo als percentage van het bbp lager uitvalt. Box 2.1.2 legt (de redenen achter) dit noemereffect in meer detail uit.

2.2.2 Ontwikkeling van de overheidsschuld

De overheidsschuld volgens de gebruikelijke EMU-definitie bedroeg eind 2014 451 miljard euro, oftewel 68,8 procent van het bbp[10]. Dat is aanzienlijk lager dan de verwachte schuld van 466,3 miljard euro ten tijde van de Miljoenennota 2014[11].

Figuur 2.2.2. Ontwikkeling EMU-schuld



Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën.

De verklaring voor het schuldverschil tussen de raming en de realisatie is te vinden in tabel 2.2.2. Een deel van de verbetering wordt veroorzaakt door de ontwikkeling van de schuld in het voorgaande jaar. De schuld was

[10] Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft het bruto binnenlands product aangepast vanaf 1995 voor de bronnenrevisie.

[11] Vergelijking van de EMU-schuld in procenten van het bbp tussen raming en realisatie gaat mank vanwege de herziening van de macro-economische gegevens, zie box 2.1.2.

eind 2013 al 1,5 procentpunt lager dan in de Miljoenennota 2014 verwacht, waarmee ook de beginstand in 2014 lager uitviel.

Tabel 2.2.2 Ontwikkeling EMU-schuld in 2014 (in procenten van het bbp)

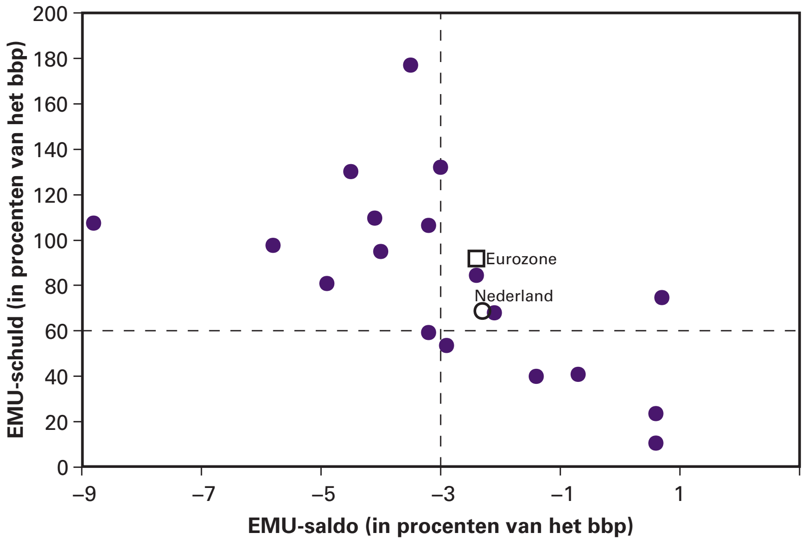
	2014
EMU-schuld Miljoenennota 2014	**76,1%**
Realisatie schuld ultimo 2013	– 1,5%
Noemereffect	– 4,6%
waarvan het gevolg van revisie nationale rekeningen	– 4,4%
Mutatie EMU-saldo	– 0,7%
Verkoop ING back-up faciliteit	– 0,2%
Winst ING back-up faciliteit	– 0,2%
Boedel Icesave	– 0,1%
Aflossing kapitaalverstrekking ING	– 0,2%
Kas-transactieverschillen en overig	0,3%
EMU-schuld Financieel jaarverslag van het Rijk 2014	**68,8%**

Het noemereffect heeft in 2014 een groot effect op de schuld in procenten van het bbp. Als het bbp stijgt en de schuld in euro blijft gelijk, dan daalt de schuld uitgedrukt als percentage van het bbp. Onder andere door de revisie van de nationale rekeningen (ESA2010, zie box 2.1.2) is het bbp in 2014 fors naar boven bijgesteld. Dit noemereffect zorgt voor een schuldverlaging van 4,6 procentpunt ten opzichte van de Miljoenennota 2014. Het begrotingstekort werkt door op de EMU-schuld. Ten opzichte van de raming is het EMU-saldo van 2014 uiteindelijk positiever uitgevallen, waardoor de schuld ook minder toenam dan verwacht.

De afwikkeling van financiële transacties, gerelateerd aan de financiële crisis, zorgen voor een aanpassing van de schuldraming. Het afwikkelen van de Illiquid Asset Back-up Facility (IABF), de portefeuille met gesecuritiseerde Amerikaanse hypotheken die de overheid in 2009 overnam van ING, zorgde in 2014 voor hogere ontvangsten, en dus een lagere schuld dan geraamd. Verder heeft de staat de laatste aflossing van ING ontvangen. Deze terugbetaling stond voor 2015 geraamd, maar is vervroegd afgelost. Daarmee heeft ING de volledige kapitaalinjectie van 10 miljard euro uit 2008 aan de Nederlandse staat terugbetaald. Ook heeft de staat in 2014 de resterende vordering op Landsbanki – eigenaar van Icesave – verkocht voor 0,6 miljard euro.

Figuur 2.2.3 toont de EMU-saldi en de EMU-schulden voor de lidstaten in de eurozone. Landen in het kwadrant linksboven presteren het slechtst. Spanje is een van de landen in dit kwadrant met een overheidstekort van 5,6 procent van het bbp en een overheidsschuld van ruim 98 procent van het bbp. Daartegenover staan lidstaten in het kwadrant rechtsonder. Daarin bevindt zich Luxemburg, dat een overschot van 0,5 procent van het bbp had en een schuld die de 23 procent van het bbp niet oversteeg. In dit perspectief bevindt Nederland zich in de middenmoot.

Figuur 2.2.3 EMU-saldi en EMU-schulden lidstaten in de eurozone



Bron: Europese Commissie. Cijfers voor Nederland zijn afkomstig van het CBS. Bewerking Ministerie van Financiën.

Nederland mag dan binnen de Europese Unie een middenpositie innemen, maar dat betekent niet dat Nederland er is. Ook bij deze omvang kan de Nederlandse overheidsschuld een gevaar vormen voor de economie en de welvaart. De Schokproef Overheidsfinanciën[12] toonde dat bij een plotselinge economische schok de schuldquote kan oplopen tot niveaus tussen 77 en ruim 101 procent van het bbp. De historische ontwikkeling van de overheidsschuld suggereert dat een schuldniveau van tussen 40 procent en 50 procent van het bbp gewenst is om een forse crisis op te kunnen vangen zoals Nederland die de afgelopen jaren heeft doorstaan. Zolang het schuldniveau tussen 40 en 50 procent van het bbp ligt, krijgt de reële economie geen last van de overheidsschuld. Verschillende studies zien een schuldniveau van tussen de 80 procent en 100 procent van het bbp als een drempelwaarde waarna de overheidsschuld een negatief effect op de reële economie krijgt[13]. Het Stabiliteits- en Groeipact schrijft voor dat de schuld van een land maximaal 60 procent van het bbp mag bedragen. Om die reden belicht hoofdstuk 3 ook het beleid dat de risico's voor de overheidsfinanciën moet verminderen.

2.2.3 Toetsing aan SGP-vereisten

De financiële crisis verslechterde het Nederlandse tekort en mede door de financiële interventies liep de schuld op. Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) schrijft voor dat begrotingtekorten van lidstaten niet groter mogen zijn dan 3 procent van het bbp en dat de overheidsschuld onder de 60 procent van het bbp moet blijven. Het tekort van Nederland overschreed

[12] Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000 nr. 1, pagina 107–125

[13] Zie onder andere: Baum, Checherita-Westphal en Rother (2013). «Debt and Growth: new evidence for the euro area». *Journal of International Money and Finance. 32, p. 809–21.* Cecchetti, Mohanty en Zampolli (2011). «The real effects of debt». *BIS Working Papers No. 352.* Reinhart en Rogoff (2010). «Growth in a Time of Debt». *American Economic Review, 100(2), p. 573–78.* Overigens zijn er ook empirische aanwijzingen dat de economie al geraakt kan worden bij lagere schuldniveaus, zie bijvoorbeeld wijst Égert (2012), «Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality?». *OECD Economics Departement Working Papers No 993.*

in 2009 de grens voor het maximale tekort van 3 procent van het bbp, waardoor Nederland in de buitensporigtekortprocedure van het SGP terechtkwam.

In het voorjaar van 2014 lieten realisatiecijfers over 2013 zien dat Nederland een tekort van minder dan 3 procent van het bbp had. Daarnaast kwam het tekort in de ramingen van de Europese Commissie duurzaam onder de norm en voldeed daarmee aan de tweede vereiste om de procedure te mogen verlaten. Zodoende werd Nederland in juli 2014 ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure[14].

Box 2.2.1 Europese begrotingsafspraken

De afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) moeten zorgen voor gezonde overheidsfinanciën; met houdbare overheidsfinanciën en het corrigeren van buitensporige begrotingstekorten en overheidsschulden. Deze Europese afspraken zijn onder meer vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact en kennen een zogenoemde «preventieve arm» en een zogenoemde «correctieve arm». Naar aanleiding van de crisis zijn de Europese begrotingsregels verder aangescherpt. Zo beoordeelt de Europese Commissie sinds twee jaar ook vooraf of de conceptbegrotingen van lidstaten in de eurozone voldoen aan de vereisten van het SGP. Indien dat niet het geval is, dan kan de Commissie de conceptbegroting terugsturen.

De correctieve arm bevat afspraken over het wegwerken van feitelijke buitensporige tekorten en hoge overheidsschulden. Het feitelijk tekort van een overheidsbegroting mag niet groter zijn dan 3 procent van het bbp. Voor de overheidsschuld geldt een maximale grens van 60 procent van het bbp. Indien de schuld hoger is dan 60 procent bbp, moet een lidstaat voldoen aan de schuldregel die voorschrijft dat het verschil tussen de daadwerkelijke schuld en de norm van 60 procent met een twintigste deel per jaar afneemt. Voor lidstaten die in 2011 in de buitensporigtekortprocedure zaten, zoals Nederland, geldt een driejarige overgangsfase voor de schuldregel na ontslag uit de buitensporigtekortprocedure. De transitiefase duurt voor Nederland van 2014 tot en met 2016. Deze overbrugging ziet toe op een minimaal benodigde verbetering van het structureel saldo, zodat een land na de transitiefase voldoet aan de algemene schuldregel.

Voldoet een lidstaat niet aan de gestelde tekort- en schuldnormen, dan kan de Raad van Ministers op voorstel van de Commissie een buitensporigtekortprocedure openen. In die fase is een lidstaat verplicht maatregelen te nemen om het eventuele buitensporige tekort en de eventuele hoge staatsschuld terug te dringen.

In de preventieve arm toetst de Europese Commissie of een lidstaat voldoet aan de middellangetermijndoelstelling en de uitgavenregel. Deze doelstellingen moeten zorgen voor houdbare overheidsfinanciën en bevat een veiligheidsmarge ten opzichte van een tekort van 3 procent van het bbp. De middellangetermijndoelstelling wordt eens per drie jaar voor iedere lidstaat bepaald in de vorm van een

[14] Formeel werd Nederland ontslagen door de Raad van Ministers op voorstel van de Europese Commissie. De Raad van Ministers bekrachtigde het voorstel van de Europese Commissie.

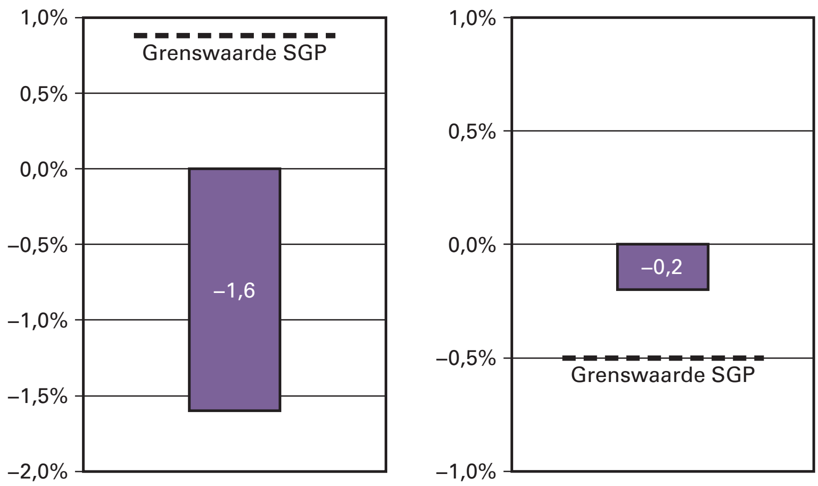
maximaal structureel saldo. In de preventieve arm wordt getoetst of het structureel overheidssaldo voldoet aan de middellangetermijn-doelstelling. Indien de doelstelling nog niet is bereikt, wordt door de Commissie gekeken of voldoende verbetering zichtbaar is. De gevraagde verbetering van het structureel saldo is afhankelijk van de stand van de conjunctuur en de hoogte van de schuld.

De uitgavenregel schrijft voor dat de gecorrigeerde overheidsuitgaven niet harder stijgen dan de potentiële economische groei. De uitgavenregel beoogt ook te verhinderen dat lidstaten conjuncturele inkomstenmeevallers inzetten om de uitgaven structureel te verhogen. De correctie van de overheidsuitgaven voor rente- en werkloosheidsuitgaven zorgt voor automatische stabilisatie binnen de uitgavenregel; in economisch zware tijden hoeven lidstaten niet te bezuinigen voor hogere werkloosheidsuitgaven.

In de preventieve arm kan een zogenoemde significanteafwijkings-procedure worden opgestart als uit gerealiseerde cijfers blijkt dat een lidstaat te veel afwijkt van de vereisten uit het Stabiliteits- en Groeipact. Een dergelijke procedure start met een waarschuwing met aanbevelingen om additionele stappen te nemen. Voegt een lidstaat zich niet naar deze aanbevelingen, dan kan de lidstaat als uiterste sanctie een rentedragend deposito opgelegd krijgen.

Nederland moet sinds het ontslag uit de buitensporigtekortprocedure in 2014 aan de preventieve arm van het SGP voldoen. In de preventieve arm moeten lidstaten voldoen aan de middellangetermijndoelstelling (of het pad ernaartoe) en de uitgavenregel. Beide criteria staan op gelijke voet binnen de preventieve arm.

Figuur 2.2.4 Groei van de gecorrigeerde uitgaven (links) en het structureel saldo (rechts) in 2014 ten opzichte van toegestane ontwikkeling in 2014 (in procent van het bbp).



Bron: Ministerie van Financiën

Zoals figuur 2.2.4 laat zien daalden de overheidsuitgaven vorig jaar met 1,6 procent. De potentiële economische groei bedroeg in 2014 0,9 procent. De uitgavenregel schrijft voor dat de overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan de potentiële economische groei. Nederland voldeed dus ruim aan de uitgavenregel. Voor Nederland geldt de middellangetermijndoelstelling van een structureel saldo van – 0,5 procent bbp. Het

structureel saldo kwam in 2014 uit op – 0,2 procent van het bbp en voldeed daarmee aan de middellangetermijndoelstelling.

Tabel 2.2.3 Structureel EMU-saldo (in procenten van het bbp)

	MN 2014	FJR 2014
Feitelijk EMU-saldo	**– 3,3%**	**– 2,3%**
Af: conjuncturele component / incidentele componenten	– 2,0%	– 2,1%
Structureel EMU-saldo	**– 1,3%**	**– 0,2%**

Om niet opnieuw in een buitensporigtekortprocedure te worden geplaatst moet Nederland voldoen aan zowel de maximale tekortnorm van 3 procent van het bbp als ook aan de schuldenregel, zoals box 2.1.1 vermeldt. Voor Nederland geldt een transitiefase van de schuldregel, waaraan de begroting voldeed in 2014. Zodoende kwam Nederland in 2014 tegemoet aan alle vereisten uit het SGP.

Box 2.2.2 Toekomstfonds

Het vorig jaar op initiatief van de Tweede Kamer[15] opgerichte Toekomstfonds investeert in innovatie en behoudt dit vermogen tegelijkertijd voor toekomstige generaties. Bovenop het startkapitaal van 200 miljoen euro zijn ook de middelen uit het al langer bestaande Innovatiefonds MKB+ toegevoegd aan het Toekomstfonds. Ten slotte gaan ook eventuele meevallers in de gasbaten vanaf 2014 naar het Toekomstfonds. De eventuele gasmeevallers worden geïnvesteerd in Nederlandse staatsobligaties. Het reële rendement op het fonds en staatsobligaties komt ten goede aan (niet-revolverend) fundamenteel en toegepast onderzoek.

Gasmeevallers worden vastgesteld op basis van de gerealiseerde gasbaten, zoals gemeld in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De Miljoenennota 2014 ging uit van 11,9 miljard euro opbrengsten uit de gaswinning. Uiteindelijk heeft de overheid in 2014 10,5 miljard euro aan gasbaten ontvangen. De baten waren zodoende lager dan de raming en dus leidt de gaswinning over 2014 niet tot extra voeding voor het Toekomstfonds.

2.2.4. Houdbare overheidsfinanciën

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft vorig jaar berekend dat de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar zijn. Een houdbaarheidsoverschot betekent dat de budgettaire situatie van de overheid bij gelijkblijvend beleid – zogenoemde «constante arrangementen» – niet verslechtert. De recentste CPB-studie[16] toont een houdbaarheidsoverschot van 0,4 procent van het bbp[17], mede te danken aan structurele hervormingen van het kabinet, zoals de verhoging van de AOW-leeftijd en ingrepen in de zorg. Eerdere vergrijzingstudies van het CPB toonden juist een houdbaarheidstekort aan. Zo becijferde het CPB in 2010 een houdbaarheidstekort van 4,5

---

[15] Zie Kamerstukken II, 2013–2014, 27 406, nr. 210
[16] Zie «Minder zorg om vergrijzing», CPB (2014)
[17] Voor houdbare overheidsfinanciën moet gelden dat de som van de verdisconteerde toekomstige primaire saldi (overheidssaldi minus rentebetalingen) minstens even groot is als de huidige overheidsschuld. Een houdbaarheidsoverschot betekent dat dit het geval is.

procent van het bbp. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën is de afgelopen vier jaar dus aanzienlijk verbeterd.

Analyses over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën gaan uit van welvaartsvaste collectieve voorzieningen bij gelijkblijvende belastingtarieven. Met andere woorden, in hoeverre kunnen toekomstige generaties met dezelfde belastingdruk profiteren van hetzelfde voorzieningenniveau als de huidige generaties? Welvaartsvaste voorzieningen zijn in de vergrijzingstudie zo gedefinieerd dat bijvoorbeeld de onderwijsuitgaven per leerling of de zorg per leeftijdscohort in vergelijking tot het loon gelijk blijft over generaties.

Die laatste aanname is de valkuil van houdbaarheidsommen. De uitkomst van de vergrijzingsstudie houdt geen rekening met kosten die mogelijk sneller groeien dan de loonontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de zorguitgaven. Die posten kunnen in potentie grote invloed op de uitkomsten hebben. Het CPB heeft een scenario doorgerekend waarmee de zorgkosten 1 procentpunt per jaar sneller stijgen dan in het basisscenario, wat meer in lijn ligt met de historische ontwikkeling van de zorgkosten. In dit scenario verslechtert het houdbaarheidsoverschot met 5,6 procent van het bbp en slaat zodoende om in een houdbaarheidstekort.

Het bereiken van een houdbaarheidsoverschot is een kleine mijlpaal, maar de kanttekening van de zorgkosten plaatst de studie in het juiste perspectief. Analoog aan die kanttekening geldt ook dat de verhoging van de AOW-leeftijd weliswaar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbetert, maar dan moeten Nederlandse werknemers ook in praktijk daadwerkelijk langer gaan werken. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën verdient daarom blijvende aandacht.

2.2.5 Voortgang beleidspakketten

De meeste maatregelen uit het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher en uit de Begrotingsafspraken 2014 is in 2014 in wetgeving verankerd. In een klein aantal gevallen hebben nog niet beide Kamers ingestemd met deze maatregelen. Een uitgebreide en inhoudelijke toelichting op de maatregelen staat in de departementale jaarverslagen. Het rijksbrede Wetgevingsprogramma – dat tegelijkertijd met de Verantwoordingstukken over 2014 aan de Tweede Kamer wordt verstuurd – biedt een gedetailleerd overzicht van de fases waarin de onderliggende wetgeving zich bevindt. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk vermeldt alleen de budgettaire voortgang van de verschillende akkoorden.

De beleidspakketten leiden deze kabinetsperiode tot een verwachte verbetering van het EMU-saldo oplopend tot 22 miljard euro in 2017, zoals 2.2.4 toont. In 2014 bedroeg deze verbetering 9 miljard euro.

Tabel 2.2.4 Voortgang maatregelen (in miljarden euro)[1]	2014	2015	2016	2017
Regeerakkoord Rutte-Asscher (inclusief motie Zijlstra-Samsom en Sociaal Akkoord)	**– 3**	**– 10**	**– 13**	**– 16**
Waarvan afgerond	*– 3*	*– 9*	*– 12*	*– 16*
Waarvan nog niet gerealiseerd	*0*	*0*	*0*	*0*
Woningmarktpakket	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,3**
Waarvan afgerond	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,3*
Aanvullend pakket (inclusief Begrotings-afspraken 2014)	**– 6**	**– 6**	**– 6**	**– 6**
Waarvan afgerond	*– 6*	*– 6*	*– 6*	*– 6*
Waarvan nog niet gerealiseerd	*0*	*0*	*0*	*0*
Totaal ex ante EMU-saldoverbetering	**– 9**	**– 15**	**– 18**	**– 22**
Waarvan afgerond	*– 9*	*– 15*	*– 18*	*– 21*
Waarvan nog niet gerealiseerd	*0*	*– 1*	*– 1*	*– 1*

[1] Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal. Historische kasbedragen zijn op basis van de verschillende (regeer)akkoorden.

Van de EMU-saldoverbetering van 22 miljard euro in 2017[18] hebben maatregelen met een omvang van 21 miljard euro al parlementaire goedkeuring gekregen. Maatregelen ter waarde van 1 miljard euro zijn nog niet gerealiseerd. Ten tijde van de Miljoenennota 2015, in september 2014, was voor 3 miljard euro aan maatregelen in 2017 nog parlementaire goedkeuring nodig. Sindsdien is de Wet langdurige zorg (Wlz), conform het Regeerakkoord en met een opbrengst van ongeveer 0,6 miljard euro in 2017, parlementair goedgekeurd. Beide Kamers hebben ook de alternatieve invulling van de huishoudentoeslag goedgekeurd, waartoe besloten is in het aanvullend pakket. Het geheel aan maatregelen kent in 2017 in dezen een opbrengst van ongeveer 1,2 miljard euro.

Een aantal maatregelen wacht nog op parlementaire goedkeuring. Voor maatregelen uit het Regeerakkoord geldt dat voor een totale budgettaire opbrengst van ongeveer 0,5 miljard euro in 2017. De wijzigingen in de AOW nemen hiervan 0,2 miljard euro voor hun rekening. Uit het aanvullend pakket dient nog ongeveer 0,4 miljard euro – de opbrengst in 2017 – in wetgeving te worden verankerd. Dit betreft voornamelijk maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid, waarvan een deel reeds alternatief gedekt is.

2.3 Ontwikkeling van de uitgaven

In het Nederlandse begrotingsbeleid wordt bij de start van een kabinetsperiode een jaarlijks uitgavenmaximum afgesproken, het zogenoemde uitgavenkader. Hier valt het grootste gedeelte van de uitgaven van het Rijk onder. Deze limiet heeft een disciplinerende werking en vormt een belangrijke beheersings- en sturingsvariabele voor de Minister van Financiën.

[18] De weergegeven saldoverbetering van 22 miljard euro in 2017 is onderdeel van de beleidspakketten die zijn doorgevoerd sinds het aantreden van kabinet Rutte-Verhagen voor in totaal 51 miljard euro. Het Regeerakkoord Rutte-Verhagen bevatte maatregelen voor in totaal 19 miljard euro, het Begrotingsakkoord 2013 10 miljard euro, het Regeerakkoord Rutte-Asscher 16 miljard euro en het aanvullend pakket inclusief de begrotingsafspraken 2014 6 miljard euro.

Het totale uitgavenkader bestaat uit drie deelkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In deze paragraaf worden de uitgaven uit 2014 vergeleken met het voor 2014 geldende uitgavenkader.

Het Rijk gaf in 2014 in totaal 246,6 miljard euro uit. Tabel 2.3.1 laat zien hoe de gerealiseerde uitgaven zich verhouden tot het voor 2014 geldende uitgavenkader en de onderliggende deelkaders, zoals afgesproken bij de Begrotingsafspraken 2014. Naast de uitgaven die onder het uitgavenkader vallen, zijn er ook uitgaven die buiten het kader vallen. Dit zijn bijvoorbeeld de gasbaten en de zorgtoeslag.

Tabel 2.3.1 Kadertoetsing totaalkader 2014 (in miljarden euro, – = onderschrijding)

	Begrotingsafspraken	FJR 2014	Verschil
Rijksbegroting in enge zin			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	105,0	106,3	1,3
Uitgavenniveau	105,0	106,5	1,5
Over-/onderschrijding	0,0	0,2	0,2
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	77,9	75,8	– 2,1
Uitgavenniveau	77,9	75,0	– 2,9
Over-/onderschrijding	0,0	– 0,8	– 0,8
Budgettair Kader Zorg			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	67,8	67,1	– 0,7
Uitgavenniveau	67,8	65,1	– 2,7
Over-/onderschrijding	0,0	– 2,0	– 2,0
Totale uitgavenkader			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	250,7	249,2	– 1,5
Uitgavenniveau	250,7	246,6	– 4,1
Over-/onderschrijding	0,0	– 2,6	– 2,6

Onder het deelkader Rijksbegroting in enge zin (Rbg-eng) is er ten opzichte van de Begrotingsafspraken 2014 0,2 miljard euro meer uitgegeven dan het vastgestelde plafond. Binnen het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) is juist 0,8 miljard euro minder uitgegeven en binnen het Budgettair Kader Zorg (BKZ) zelfs 2,0 miljard euro minder dan verwacht bij de Begrotingsafspraken 2014. In totaal is dus 2,6 miljard euro minder uitgegeven dan het kader toestond.

2.3.1. Rijksbegroting in enge zin

Tabel 2.3.2 Kadertoetsing Rijksbegroting in enge zin 2014 (in miljarden euro, – = onderschrijding)

	2014
Kadertoets Begrotingsafspraken	**0,0**
Macromutaties	
Ruilvoet	0,1
EU-afdrachten	1,7
Accres Gemeentefonds / Provinciefonds	– 0,2
Winst DNB	– 0,1
Dividend staatsdeelnemingen	– 0,3
HGIS	– 0,2
Beleidsmatige mutaties	
Toekomstfonds	0,1
Noodhulp / Opvang in de regio 2014–2017	0,1
Opvang asielzoekers 2014–2015	0,4
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	– 0,1
Huurtoeslag	0,4
Invullen in=uit taakstelling	0,8
Onderuitputting specifiek beeld	– 0,6
Kasschuiven	0,0
Overig	– 0,1
Technische mutaties	
Kaderaanpassing SZA	– 1,8
Kadertoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014	**0,2**

Macromutaties

Ten opzichte van de stand van de Begrotingsafspraken 2014 is sprake van een ruilvoettegenvaller onder het kader Rijksbegroting in enge zin (Rbg-eng). De ruilvoet is de verhouding tussen de loon- en prijsontwikkeling van de uitgaven onder het kader en de bijstelling van het uitgavenkader. De prijs Nationale Bestedingen (pNB) is leidend voor de bijstelling van het uitgavenkader. De pNB-ontwikkeling is gedurende 2014 lager uitgevallen dan eerder verwacht, waarvoor het kader neerwaarts is aangepast. Ook de ontwikkeling van de uitgaven onder het kader is lager dan waarmee rekening werd gehouden bij de Begrotingsafspraken. De neerwaartse bijstelling van de uitgaven was echter kleiner dan de neerwaartse bijstelling van het uitgavenkader. Per saldo leidt dat dus tot ruilvoetverlies, en daarmee tot een tegenvaller onder het kader RBG-eng.

De Nederlandse afdracht aan de Europese Unie is in 2014 gestegen ten opzichte van de raming. De hogere afdracht is in eerste instantie het gevolg van de bronnenrevisie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De hoogte van de EU-afdrachten is voor een groot deel afhankelijk van het bruto nationale inkomen (bni), dat na de bronnenrevisie voor Nederland hoger uitpakt[19]. Voor Nederland leidde de herziening tot een stijging van de EU-afdracht met bruto 1,1 miljard euro, en netto 643 miljoen euro. De terugbetaling van 460 miljoen volgt in 2015[20]. De

[19] Kamerstukken II, 2014–2015, 21 501-03, nr. 79

[20] De kadertoets is op kasbasis. Aangezien de restitutie van de EU-afdrachten feitelijk in 2015 volgt, is op kasbasis sprake van een ontvangst in 2015. Echter, in EMU-termen en dus op transactiebasis is de restitutie relevant voor het jaar 2014. De restitutie loopt dus mee in het EMU-saldo van 2014.

afdracht aan de Europese Unie is daarnaast veranderd ten opzichte van de Begrotingsafspraken, omdat de ratificering van het Eigen Middelen Besluit (EMB) is vertraagd. De bedongen korting van 1 miljard euro heeft Nederland niet in 2014 ontvangen. De korting over 2014 is doorgeschoven naar 2015. Ook macro-economische factoren als de economische groei hebben invloed gehad op de afdrachten, aangezien die de relatieve grootte van het Nederlandse bni wijzigen.

De normeringssystematiek van het Gemeente- en Provinciefonds leidde in 2014 tot een neerwaartse bijstelling van het accres ten opzichte van de raming. Het Gemeente- en Provinciefonds volgen via die normeringsystematiek de ontwikkeling van de rijksuitgaven. De lagere groei van de lonen en prijzen en onderuitputting op de rijksbegroting leiden zodoende ook tot een lagere groei van het Gemeente- en Provinciefonds.

De winstafdracht van de Nederlandsche Bank (DNB) en de dividenduitkeringen van staatsdeelnemingen laten een meevaller zien van 0,4 miljard euro.

Beleidsmatige mutaties
Het startkapitaal van het Toekomstfonds (zie ook box 2.2.2) is 0,2 miljard euro, te verdelen over meerdere jaren. Van dit startkapitaal onder de paraplu van het aanvullend actieplan mkb-financiering is in 2014 0,1 miljard euro beschikbaar gemaakt aan het investeringsfonds Dutch Venture Initiative (DVI).

Het kabinet heeft vorig jaar 0,6 miljard euro extra beschikbaar gesteld voor noodhulp, flexibel inzetbaar tijdens de kabinetsperiode. In 2014 is hiervan 0,1 miljard besteed. Om de kosten van het hogere aantal asielzoekers op te vangen heeft het kabinet in 2014 375 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers.

Op de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen viel een tegenvaller bij de leerlingen- en studentenramingen meer dan weg tegen een meevaller bij studiefinanciering. Bij de huurtoeslag – op de begroting van Wonen en Rijksdienst – is sprake geweest van een tegenvaller. Die tegenvaller komt voort uit meer aanvragen voor de huurtoeslag dan verwacht en uit een daling van het niet-gebruik van de huurtoeslag. Bij andere departementen deden zich meevallers voor ter grootte van 0,6 miljard euro.

De in=uit-taakstelling op RBG-eng – de tegenhanger van de uitgekeerde eindejaarsmarges – is volledig ingevuld. De post overig bevat alle overige mutaties, veelal kleinere mutaties van minder dan 50 miljoen euro. Daarnaast kende de Rijksbegroting in enge zin sinds de Begrotingsafspraken verschillende kasschuiven – mutaties over de jaargrenzen heen – op onder andere de begrotingen van Economische zaken, Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en binnen het Infrastructuurfonds.

Technische mutaties
De kaderaanpassing is een schuif van 1,8 miljard euro van het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) naar het kader RBG-eng. Het totaalkader wijzigt daarmee niet. Zie ook de toelichting bij de kadertoets SZA.

2.3.2 Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA)

Het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) liet in 2014 een onderschrijding zien van 0,8 miljard euro. Ten opzichte van de Begrotingsafspraken 2014 gaf de overheid 0,8 miljard euro minder uit aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid dan verwacht. Dat was mede te danken aan de werkloosheidsuitgaven die in 2014 1,7 miljard lager uitkwamen dan gedacht; minder mensen hadden (korter) een WW-uitkering of een WWB-uitkering dan ten tijde van de Begrotingsafspraken werd verondersteld.

Tabel 2.3.3 Kadertoetsing Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA, in miljarden euro, – = onderschrijding)

	2014
Begrotingsafspraken 2014	**0,0**
Werkloosheidsuitgaven	– 1,7
Ruilvoet	0,4
Kinderopvangtoeslag	– 0,4
AOW	– 0,1
Kasschuiven	– 0,5
Kaderaanpassing	1,8
Overig	– 0,3
Jaarverslag 2014	**– 0,8**

Tegenover de meevaller op de werkloosheidsuitgaven staat een zogenoemde ruilvoettegenvaller. Het SZA-kader wordt jaarlijks geïndexeerd met de prijs Nationale Bestedingen (pNB). De uitgaven onder het kader volgen grotendeels de contractloonontwikkeling. In 2014 was de neerwaartse bijstelling van het SZA-kader als gevolg van een lager dan verwachte pNB groter dan de neerwaartse bijstelling van de uitgaven onder het SZA-kader als gevolg van de contractloonontwikkeling. Dat heeft geleid tot een ruilvoettegenvaller van 0,4 miljard euro.

Aan de kinderopvangtoeslag werd fors minder uitgegeven dan verwacht, voornamelijk doordat het aantal kinderen in de kinderopvang en het aantal opvanguren per kind lager uitviel dan geraamd. Als gevolg van eerdere versoberingen, en ondanks de intensivering in 2014, gebruikten ouders minder kinderopvang.

Ook de AOW-uitgaven kwamen lager uit dan begroot. Enerzijds was de gemiddelde hoogte van de partnertoeslag lager dan bij Begrotingsafspraken 2014 geraamd. Anderzijds was er een kleine budgettaire tegenvaller omdat er meer AOW-gerechtigden waren. Per saldo leidde dit tot een meevaller van 0,1 miljard in 2014.

Binnen het SZA-kader paste het kabinet enkele kasschuiven toe. De grootste hiervan betrof een schuif van 2014 naar 2015 in verband met het in mei 2014 genomen besluit om de huishoudentoeslag niet per 2015 in te voeren.

In 2013 zijn alle kaders herijkt naar aanleiding van het bezuinigingspakket in de Begrotingsafspraken 2014. Het kader SZA is toen aangepast voor de maatregelen uit het aanvullend pakket en de daarmee samenhangende correctie als gevolg van de overheveling van de ouderenkorting. Daarnaast werden macro-economische mutaties, vooral als gevolg van de

oplopende werkloosheid, en een aantal overige mutaties (zoals kasschuiven) verwerkt in de stand van het SZA-kader in 2013. In het debat over de Voorjaarsnota 2014 werd toegezegd om het kader SZA weer te verlagen. Door deze kaderaanpassing is het uitgavenkader verlaagd met het bedrag waarvoor het na de Begrotingsafspraken 2014 is verhoogd, gecorrigeerd voor het SZA-deel van het sociaal akkoord en het SZA-deel van de bezuinigingen bij de Begrotingsafspraken 2014.

De post «Overig» bevat met name meevallers bij de overbruggingsregeling AOW en het kindgebonden budget. Het aantal mensen dat gebruik maakt van de overbruggingsregeling kwam lager uit dan bij Begrotingsafspraken 2014 verwacht, evenals de gemiddelde hoogte van de overbruggingsregeling. De uitgaven aan het kindgebonden budget kwamen lager uit door de hogere economische groei en hogere inkomens waardoor minder mensen kindgebonden budget ontvangen.

2.3.3. Budgettair Kader Zorg (BKZ)

Naast een ruilvoetverslechtering van 0,1 miljard euro liet het Budgettair Kader Zorg (BKZ) over 2014 vooral meevallers zien. Op basis van nieuwe gegevens van het Zorginstituut Nederland (ZiNL) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) over 2013 en 2014 zijn de zorguitgaven geactualiseerd. Dat leidde bij de curatieve zorg tot een forse onderschrijding van ruim 1,6 miljard euro.

Tabel 2.3.4 Kadertoetsing BKZ (in miljarden euro, – = onderschrijding)

	2014
Begrotingsafspraken 2014	**0**
Ruilvoet	0,1
Actualisatie zorguitgaven	– 1,7
waarvan curatieve zorg	– 1,6
waarvan doortrekken actualisatie 2013	– 0,9
waarvan actualisatie 2014	– 0,7
waarvan langdurige zorg	– 0,1
waarvan doortrekken actualisatie 2013	0,1
waarvan actualisatie 2014	– 0,2
Vrijval nominaal en onverdeeld	– 0,3
Overig	– 0,1
Jaarverslag 2014	**– 2,0**

Deze onderschrijding is opgebouwd uit de structurele doorwerking van de onderschrijding uit het jaarverslag over 2013 (0,9 miljard euro) en een nieuwe onderschrijding van 0,7 miljard euro. Met name lagere uitgaven aan geneesmiddelen leidden tot die onderschrijdingen in 2013 en 2014. Het verlopen van patenten en het door zorgverzekeraars gevoerde preferentiebeleid drukten de gemiddelde prijzen van geneesmiddelen. Daarnaast groeide het aantal uitgegeven geneesmiddelen minder dan verwacht. Ook bij de eerstelijnszorg (huisartsen, logopedie) en bij de hulpmiddelen doen zich aanzienlijke onderschrijdingen voor.

Bij de langdurige zorg doen 0,1 miljard aan per saldo tegenvallers uit 2013 zich ook voor in 2014, en zijn er 0,2 miljard euro aan meevallers opgetreden in 2014. Deze deden zich met name voor bij de zorg in natura in de langdurige zorg. Verder zijn er – vooral in de curatieve zorg – middelen met een meer technisch karakter vrijgevallen ter grootte van 0,3 miljard euro.

2.4 Ontwikkeling van de inkomsten

De belasting- en premieontvangsten zijn in 2014 1,6 miljard euro lager dan verwacht bij Miljoenennota 2014, zoals tabel 2.4.1 laat zien. De lagere ontvangsten zijn het gevolg van beleidswijzigingen, maar ook van een andere (samenstelling van de) economische groei dan werd verwacht. Daarnaast heeft de revisie van de nationale rekeningen geleid tot neerwaartse aanpassing van de zorgpremieontvangsten.

Tabel 2.4.1. Ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten op EMU-basis in 2014 (in miljarden euro)

	Miljoe-nennota	FJR	Verschil
Belastingen en premies volksverzekeringen	181,7	182,4	0,7
waarvan belastingen	136,9	139,2	2,2
waarvan premies volksverzekeringen	44,7	43,2	– 1,5
Premies werknemersverzekeringen	55,6	53,2	– 2,3
Totaal	**237,2**	**235,6**	**– 1,6**

Deze paragraaf licht de ontwikkeling van de ontvangsten in 2014 toe aan de hand van de ontwikkeling van economische indicatoren. In het vervolg van deze paragraaf staat het verschil centraal tussen de uiteindelijke ontvangsten over 2014 en de geraamde ontvangsten (verticale toelichting) en eindigt de paragraaf met een vergelijking van belasting- en premieontvangsten in 2014 ten opzichte van 2013 (horizontale toelichting).

2.4.1 Belasting- en premieontvangsten ten opzichte van raming

Tabel 2.4.2 geeft een overzicht van de oorsprong van de lager dan verwachte ontvangsten in 2014. De verschillen in de tabel zijn allereerst beleidswijzigingen die effect hebben op de inkomsten waartoe besloten is na de Miljoenennota 2014. Daarnaast zorgt de revisie van de nationale rekeningen, zie box 2.1.2, voor lagere ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen. Ten slotte resteert het verschil tussen de verwachte en de werkelijke «beleidsarme» ontwikkeling van de inkomsten. Het gaat daarbij om de ontwikkeling van de inkomsten die gerelateerd zijn aan de economische omstandigheden en niet direct aan beleidswijzigingen van de overheid. Zo vallen bijvoorbeeld de btw-ontvangsten anders uit dan verwacht, als de particuliere consumptie zich anders ontwikkelt dan geraamd.

Beleidswijzigingen
Wijzigingen na de Miljoenennota 2014 hebben de overheidsinkomsten met 1,3 miljard euro verlaagd (zie tabel 2.4.2). Deze aanpassing bestaat voornamelijk (1,2 miljard euro) uit de lagere zorgpremies. Ten tijde van de Miljoenennota 2014 gingen de ramingen uit van een hogere gemiddelde nominale premie. De maatregelen uit de Begrotingsafspraken 2014 met oppositiepartijen in oktober 2013, zie ook paragraaf 2.2.5, leidden tot 0,1 miljard euro lagere ontvangsten. De Begrotingsafspraken 2014 bevatten onder andere een verlaging van het tarief van de eerste schijf en een verlenging van de tijdelijke btw-verlaging op renovatie, herstel van woningen en tuinonderhoud tot 1 juli 2015 en lagere premies voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf). Al deze maatregelen leiden tot lagere overheidsinkomsten. De tijdelijke verlaging van het tarief in box 2, die leidt tot het in de tijd naar voren halen van inkomsten- en dividendbe-

lasting, leverde extra inkomsten op in 2014. Dat geldt ook voor het niet door laten gaan van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting en de verhoging van de belasting op leidingwater[21].

Tabel 2.4.2 Verticale ontwikkeling ontvangsten op EMU-basis (in miljarden euro)	
Stand Miljoenennota 2014	237,2
Totale mutatie	**– 1,6**
Beleidswijzigingen	**– 1,3**
Maatregelen uit Begrotingsafspraken 2014	– 0,1
waarvan loon/inkomensheffing	– 1,1
waarvan dividendbelasting	1,0
waarvan omzetbelasting	– 0,2
waarvan motorrijtuigenbelasting	0,2
waarvan belastingen op milieugrondslag	0,2
waarvan premies werknemersverzekeringen	– 0,2
Premies werknemersverzekeringen (lagere nominale zorgpremies)	– 1,2
Effect revisie nationale rekeningen premies werknemersverzekeringen	**– 1,3**
Beleidsarme («endogene») mutaties	**1,0**
waarvan vennootschapsbelasting	1,6
waarvan omzetbelasting	– 1,2
waarvan overdrachtsbelasting	0,7
waarvan premies werknemersverzekeringen	0,4
waarvan belastingen op een milieugrondslag	– 0,2
waarvan overige belastingsoorten	– 0,1
Stand Financieel Jaarverslag 2014	**235,6**

Beleidsarme ontwikkeling van de ontvangsten

De beleidsarme ontwikkeling van de ontvangsten, de zogenoemde «endogene» ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten, over 2014 is per saldo 1,0 miljard euro hoger uitgekomen dan verwacht. Meevallers doen zich met name voor bij de vennootschapsbelasting, de overdrachtsbelasting en de premies werknemersverzekeringen. Daar staan ook tegenvallers tegenover, bij onder andere de omzetbelasting en de belastingen uit milieugrondslagen.

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting (vpb) zijn 1,6 miljard euro hoger dan gedacht bij het opstellen van de begroting, doordat de bedrijfswinsten hoger uitvielen dan verwacht. Ook hogere ontvangsten over winsten uit eerdere belastingjaren leidden tot hogere vpb-ontvangsten in 2014.

De beleidsarme ontwikkeling van de ontvangsten uit de omzetbelasting (btw) is 1,2 miljard euro lager uitgevallen dan verwacht. Dit betreft grotendeels lagere ontvangsten in 2014 uit het belastingjaar 2013 dan

[21] Oorspronkelijk is in het Belastingplan 2014 conform de Begrotingsafspraken 2014 vastgelegd dat de belasting op leidingwater wordt verhoogd en dat het heffingsplafond van 300 m^3 per jaar vervalt. Dit levert 0,2 miljard euro op. In Belastingplan 2015 wordt voorgesteld in de belasting op leidingwater het heffingsplafond van 300 m^3 met terugwerkende kracht te handhaven en zo af te zien van een degressieve tarievenstructuur. De opbrengst van alleen de tariefsverhoging bedraagt 0,1 miljard euro. Dekking van de derving van 0,1 miljard euro in verband met het niet vervallen van het heffingsplafond, vindt plaats vanaf 2015 via een verhoging van de energiebelasting.

werd voorspeld[22]. Ook zijn de ontvangsten in 2014 over het belastingjaar 2014 tegengevallen. Dat laatste komt voornamelijk doordat de investeringen in nieuwe woningen fors lager waren in 2014 dan eerder gedacht. Bij Miljoenennota 2014 werd een groei van 3,0 procent voorzien, terwijl er uiteindelijk slechts een groei van 1,7 procent is geboekt. De waardeontwikkeling van de particuliere consumptie is wel wat hoger uitgekomen (met 0,4 procentpunten, zie tabel 2.4.3). Dat doet echter het negatieve effect van de lagere investeringen in woningen niet teniet.

Bij de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting doet zich een beleidsarme meevaller voor van 0,7 miljard euro. Op de huizenmarkt wisselden aanzienlijk meer huizen van eigenaar (39 procent) tegen iets hogere prijzen (2 procent) dan werd verwacht bij de Miljoenennotaraming.

De ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen zijn, afgezien van het eerder besproken effect van de revisie van de nationale rekeningen, 0,4 miljard euro hoger dan geraamd. De oorzaak ligt met name in hogere ontvangsten uit de zorgpremies, door een hogere grondslag voor de inkomensafhankelijke zorgpremies.

Tot slot is er bij de belastingen op milieugrondslag sprake van een tegenvallende (beleidsarme) ontwikkeling van 0,2 miljard euro, met name vanwege een lager energiegebruik in Nederland dan verwacht bij het opstellen van de begroting.

Tabel 2.4.3 Relevante economische variabelen belasting- en premieontvangsten

	Miljoenennota 2014	FJR 2014	Verschil
Nominale groei bbp	1,9%	1,8%	– 0,1%
Waardemutatie particuliere consumptie	1,0%	1,4%	0,4%
Waardemutatie investeringen in woningen	3,0%	1,7%	– 1,3%
Prijsmutatie verkopen bestaande woningen	– 1,1%	0,9%	2,0%
Volumemutatie verkopen bestaande woningen	0,0%	39,4%	39,4%
Grondslagontwikkeling vpb	3,6%	6,1%	2,6%
Loonstijging (contractueel en incidenteel)	1,2%	0,7%	– 0,4%
Werkgelegenheid (markt)	– 0,7%	– 0,4%	0,3%
Arbeidsinkomensquote	81,6%	80,4%	– 1,2%

2.4.2 Belasting- en premieontvangsten ten opzichte van 2013

De beleidsarme ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in 2014 ten opzichte van de ontvangsten een jaar eerder, de zogenoemde «horizontale» ontwikkeling, is uitgekomen op een groei van 0,8 procent. In het oog springt daarbij de groei van de overdrachtsbelasting (45,4 procent), dividendbelasting (13,3 procent) en de vennootschapsbelasting (11,3 procent), maar ook de lagere ontvangsten uit de bankbelasting (– 10,6 procent) en de belastingen op milieugrondslag (– 9,3 procent), zoals tabel 2.4.4 toont.

[22] Per saldo is er sprake van negatieve ontvangsten over het voorgaande jaar: de teruggaven zijn groter dan de betalingen. Deze post is nog negatiever uitgevallen dan bij Miljoenennota 2014 verwacht. De ontwikkeling van de particuliere consumptie en vooral de investeringen in woningen in 2013 zijn fors lager uitgevallen dan werd verwacht bij Miljoenennota 2014 (respectievelijk 0,2 en 3 procent lager dan verwacht).

De indirecte belastingen kenden in 2014 per saldo een positieve beleidsarme ontwikkeling van 0,8 procent. De omzetbelasting (btw) – verreweg de grootste indirecte belastingsoort – is met 0,7 procent toegenomen, met name dankzij de groei van de particuliere consumptie (1,3 procent). De groei van de duurzame consumptie, met een btw-tarief van 21 procent, kwam zelfs uit op 3,2 procent. Ook de investeringen in woningen en de overheidsinvesteringen groeiden met respectievelijk 1,7 procent en 2,3 procent. De btw-ontvangsten over 2013 die in 2014 werden geïnd kwamen veel lager uit dan dat de Belastingdienst in 2013 nog ontving over 2012. Zodoende zijn de totale btw-ontvangsten 2014 minder hoog dan wat de macro-economische indicatoren voor 2014 op het eerste gezicht beloven.

De ontvangsten uit de belasting op personenauto's en motorrijwielen (bpm) kennen een negatieve beleidsarme ontwikkeling in 2014 van 4,5 procent. Vooral de lagere verkoop van nieuwe auto's, 7 procent minder dan in 2013, verklaart dat verschil met 2013.

De accijnsontvangsten kennen een endogene stijging van 3,1 procent in 2014 ten opzichte van een jaar eerder. Vooral de opbrengsten uit tabaksaccijns in 2014 verklaren deze plus. De ontvangsten uit de brandstofaccijnzen laten een zeer beperkte stijging zien. De ontvangsten uit de drankaccijnzen laten een beleidsarme daling zien ten opzichte van 2013.

Het aantal verkochte bestaande woningen steeg fors in 2014, tegen gemiddeld iets hogere prijzen. Dat zorgde voor 45 procent hogere ontvangsten uit de overdrachtsbelasting in 2014 ten opzichte van 2013. Verder laat de energiebelasting een forse negatieve beleidsarme ontwikkeling in 2014 zien, vanwege een lager energieverbruik in 2014 ten opzichte van 2013[23]. Ten slotte vallen ook de ontvangsten uit de bankbelasting in 2014 lager uit. Het balanstotaal van banken is het afgelopen jaar gedaald, enerzijds door het afstoten van onderdelen en anderzijds doordat de omvang van het vreemd vermogen (niet gedekte schulden) is afgenomen.

[23] Bron: CBS, zie http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/industrie-energie/cijfers/extra/energiemeter.htm

Tabel 2.4.4 Beleidsarme ontwikkeling van de ontvangsten in 2014 ten opzichte van 2013

	2014
Kostprijsverhogende belastingen	**0,8%**
Omzetbelasting	0,7%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	– 4,5%
Accijnzen	3,1%
Overdrachtsbelasting	45,4%
Motorrijtuigenbelasting	– 1,5%
Belastingen op een milieugrondslag	– 9,3%
Bankbelasting	– 10,6%
Overige kostprijsverhogende belastingen	5,1%
Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies volksverzekeringen	**0,9%**
Loon- en inkomensheffing	– 0,7%
Dividendbelasting	13,3%
Vennootschapsbelasting	11,3%
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen (m.n. schenk- en erfbelasting)	– 7,5%
Belastingen en premies volksverzekeringen (VVZ) in totaal	**0,8%**
Premies werknemersverzekeringen	**0,5%**
Belastingen en premies VVZ en premies WNVZ in totaal	**0,8%**
Nominale groei bbp	**1,8%**

Bij de directe belastingen was in 2014 sprake van een positieve (beleidsarme) ontwikkeling van de inkomsten van 0,9 procent ten opzichte van een jaar eerder. Dit is een saldo van positieve en negatieve ontwikkelingen.

Zo was vorig jaar sprake van een negatieve ontwikkeling van de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing (– 0,7 procent) door een daling van het arbeidsvolume met 0,4 procent bij een beperkte brutoloonontwikkeling van 0,7 procent.

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting (vpb) zijn in 2014 met 11,3 procent gestegen. Dat heeft allereerst te maken met hogere bedrijfswinsten in 2014 ten opzichte van 2013[24]. Ook vallen de ontvangsten uit voorgaande belastingjaren flink hoger uit dan in 2013 het geval was.
De dividendbelasting laat een toename van 13,3 procent zien ten opzichte van 2013. Dat is in lijn met de hogere bedrijfswinsten, waarmee dividenduitkeringen immers samenhangen. De daling van 7,5 procent bij de overige belastingen op inkomen, winst en vermogen zit met name in de schenk- en erfbelasting. In 2013 kwamen incidenteel meer ontvangsten binnen, doordat de Belastingdienst hoge werkvoorraden in het heffingsproces voor de erf- en schenkbelasting uit 2012 wegwerkte. Dat leidde tot een incidentele piek in de ontvangsten in 2013, waardoor de ontvangsten in 2014 lager uitkomen. Ten slotte zijn de ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen met 0,5 procent toegenomen in 2014 ten opzichte van een jaar eerder. Dit betreft met name hogere ontvangsten uit de zorgpremies door een hogere grondslag waarover de inkomensafhankelijke zorgpremie wordt geheven.

[24] Zie CBS: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/macro-economie/publicaties/dne/sectoren/archief/2014/2014-09-24-02-ne-s.htm en http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82594NED&LA=NL

Hoofdstuk 3: Risicoanalyse en -beleid

3.1 Inleiding

Het scherp volgen van zowel impliciete als expliciete risico's, die aanzienlijke invloed kunnen hebben op de overheidsfinanciën, acht het kabinet van groot belang. De afgelopen jaren is er consequent aandacht besteed aan de ontwikkeling van risico's en de beleidsreactie daarop. Dit hoofdstuk brengt in lijn daarmee de belangrijkste ontwikkelingen in de risico's voor de overheidsfinanciën in beeld die zich het afgelopen jaar voordeden. Er wordt onder andere stil gestaan bij het eerste volledig jaar van het aangescherpte garantiebeleid en het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden, ontwikkelingen in de financiële sector en de Europese steunfondsen. Daarmee komt dit hoofdstuk, net als voorgaande jaren, tegemoet aan het verzoek van het parlement om periodiek en integraal de ontwikkeling van de risico's in beeld te brengen[25].

Risico's voor de overheid zijn er in allerlei soorten en maten. Onverwachte gebeurtenissen van grote omvang, die bijvoorbeeld vanuit marktfalen bij de overheid terechtkomen, kunnen tot grote kosten leiden. Denk aan natuurrampen, die naast heel veel menselijk leed doorgaans de overheid ook veel geld kosten. Ook trendmatige ontwikkelingen zijn niet zonder risico. Denk aan de kosten die komen kijken bij klimaatverandering. Ramingen van trendmatige ontwikkelingen, maar ook ramingen van ontwikkelingen dichterbij in de tijd als uitgavenramingen in het lopende jaar, zijn altijd met enige mate van onzekerheid omgeven. Weer heel anders zijn de risico's die de overheid loopt bij staatsdeelnemingen. Deze bedrijven acteren in een markt met de daarbij behorende ondernemersrisico's, waaraan de overheid zich via het (gedeeltelijke) staatsaandeelhouderschap ook blootstelt.

Een sterk fundament kan een zwaar huis dragen. Zo werkt de verhouding tussen de overheidsfinanciën en risico's ook[26]. Met een relatief lage overheidsschuld en een begrotingsoverschot kan de overheid beter onverwachte klappen opvangen dan wanneer een schok zich aandient op moment dat de overheid een grote schuld heeft en jaarlijks meer uitgeeft dan er binnenkomt. Omdat Nederland voor de financiële crisis van 2008 een overschot op de begroting en een relatief lage overheidsschuld had, kon Nederland de schok van de crisis opvangen. Dat onderstreept het belang om, nu de schuld fors is opgelopen, de overheidsfinanciën te verbeteren en de risico's nauwlettend in de gaten te houden.

Een brede inventarisatie van mogelijke onzekerheden en risico's waar de rijksbegroting mee te maken krijgt, is terug te vinden in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012, de Miljoenennota 2013 en de Miljoenennota 2014. De reikwijdte van die inventarisaties neemt niet weg dat, zoals het

[25] Kamerstukken I, 2012–2013, 33 400 nr. F.

[26] Zie ook Schokproef overheidsfinanciën, Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000 nr. 1, pagina 107–125.

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012 verwoordde, «het per definitie niet mogelijk is om alle impliciete risico's te beschrijven en kwantificeren, omdat er in principe een oneindige hoeveelheid gebeurtenissen mogelijk zijn die kunnen leiden tot schades voor de overheidsfinanciën[27]». De eerdere risicoschetsen doen nog steeds opgeld. Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk zoomt specifiek in op veranderingen in de risico's voor de overheid in 2014.

Overheidsbalans
Het Financieel Jaarverslag van het Rijk bevatte tot en met de terugblik op 2012 een staatsbalans. De staatsbalans presenteert doorgaans een negatief vermogen. De rijksoverheid gaat namelijk vaak schulden aan voor bezittingen die grotendeels op een andere plek in de collectieve sector belanden, zoals bij decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en scholen. De staatsbalans gaf daarmee een onvolledig beeld van de positie van de overheid. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft besloten jaarlijks een overheidsbalans te publiceren. Deze overheidsbalans geeft een integraal beeld van de vermogenspositie van de gehele overheid.

Bij de Miljoenennota 2015 was de overheidsbalans nog niet beschikbaar. Om die reden bevat dit Financieel Jaarverslag van het Rijk in bijlage 3 voor het eerst een overheidsbalans. Definitieve cijfers over 2014 zijn nog niet beschikbaar. Deze overheidsbalans geeft dus een beeld van de positie van de overheid in 2013. De overheidsbalans is een aanvulling op de in hoofdstuk 2 behandelde EMU-schuld van de overheid.

3.2 Overheidsfinanciën onderhevig aan risico's

De lage rente – beschreven in hoofdstuk 2 – maakte lenen op de financiële markten in 2014 relatief goedkoop. Zeker voor Nederland, omdat financiële partijen de Nederlandse overheid als zeer kredietwaardig beschouwen. Bij looptijden tot een jaar kon de overheid in 2014 zelfs regelmatig geld lenen tegen een negatieve rente, waardoor de overheid geld toe kreeg op leningen met een korte looptijd.

De historisch lage rentestand verklaart ook waarom de Nederlandse overheid in 2014 ten opzichte van 2007 jaarlijks ongeveer 400 miljoen euro minder rente betaalde, terwijl de overheidsschuld in die periode met bijna 200 miljard euro is gestegen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) stelde recent dat de rente voor de overheid zo laag is, omdat er op de financiële markten meer behoefte is aan staatsobligaties, zeker van financieel betrouwbare landen als Nederland en Duitsland. Die grotere vraag hangt samen met de stijgende internationale besparingen, de behoefte aan risicoarme beleggingen naast aandelen en de slechte rendementen op spaardepots, grondstoffen en vastgoed[28].

Door de lage rente dalen de rentelasten voor de overheid ook geleidelijk. In 2011 heeft het kabinet vastgesteld dat het vanuit risicomanagement optimaal was om een zogenoemde «zevenjaarsbenchmark» te gebruiken. Die strategie impliceert dat de rijksoverheid zich gemiddeld tegen de

---

[27] Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012, pag. 45
[28] Bhageloe-Datadin, Langenberg en Wolfswinkel (2015), «Achtergronden bij het historisch lage rendement op staatsobligaties», *CBS, De Nederlandse economie februari 2015/1*

zevenjaarsrente financiert. Leningen met allerlei verschillende looptijden worden via renteswaps[29] omgezet naar deze looptijd.

In de keuze voor een bepaalde gemiddelde looptijd voor de staatsschuld moet een afweging gemaakt worden tussen kosten en risico. Hoewel kortere schuld goedkoper is dan langere schuld, is het niet zonder meer verstandig om de staatsschuld overwegend kort te financieren. Een korte gemiddelde looptijd is immers risicovoller; de schuld moet dan vaker worden geherfinancierd. Dit vergroot de blootstelling van het Rijk aan renteschommelingen en vergroot zo de renterisico's voor de overheidsfinanciën.

Door nu iets meer rente te betalen voor een wat langere looptijd, kan de overheid zich indekken tegen het risico dat een hogere rente in de toekomst snel leidt tot hogere rentelasten. Om die reden zijn vanaf 2012 leningen met lange looptijden over het algemeen niet teruggebracht tot een looptijd van zeven jaar[30]. Als gevolg hiervan is de gemiddelde looptijd van de staatsschuld tussen 2012 en 2015 met ongeveer een jaar verlengd. Dit jaar wordt in het kader van de vierjaarlijkse herijking gekeken of zeven jaar nog steeds een optimale looptijd is voor de financiering van de staatsschuld.

Tabel 3.2.1 Overzicht garanties, leningen[1] en achterborgstellingen (in miljarden euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal garanties	63,5	152,7	152,2	238,2	258,0	213,9	197,1
Totaal leningen	45,7	9,2	7,2	8,0	7,8	8,8	8,0
Totaal achterborgstellingen	177,7	192,8	220,2	235,7	250,4	259,1	270,1

[1] Tot «leningen» behoren ook aan de kredietcrisis en de schuldencrisis gerelateerde verstrekte leningen.

3.2.1 Garantiebeleid

Het jaar 2014 was het eerste volledig jaar dat het aangescherpte beleid voor garanties operationeel was. Het kabinet besloot eind 2013 tot nieuwe en scherpere regels voor garanties, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Risicoregelingen (CRR)[31]. Alle nieuwe garanties of aanpassingen van bestaande garanties staan – als vorm van verborgen overheidsschuld – onder voorafgaand toezicht van de Minister van Financiën. Het kabinet heeft zich gericht op een integrale en betere weging van risico's die voorwaardelijke verplichtingen, zoals garanties, achterborgstellingen en leningen met zich meebrengen. Deze aanpak houdt risico's beheersbaar en versterkt de publieke verantwoording over deze risico's.

Ook in Europees verband is er meer aandacht voor verborgen risico's. Eurostat heeft een eerste inventarisatie gemaakt van garanties van alle EU-lidstaten[32]. Het beeld dat hieruit volgt is nog divers en onvergelijkbaar. In lijn met onder andere de Nederlandse inzet zal ook op Europees niveau blijvend aandacht zijn voor verborgen risico's.

[29] Een renteswap is een ruiltransactie op een financiële markt. Partijen ruilen daarbij gedurende een vooraf afgesproken periode rentebetalingen met elkaar.
[30] De beleidsevaluatie uit 2011 constateerde dat het onder bepaalde omstandigheden verstandig kon zijn om langere schulduitgifte niet terug te swappen naar het zevenjaarspunt.
[31] Kamerstukken II 2013–2014, 33 750 nr. 13 en bijlage
[32] De inventarisatie is gebaseerd op de Council Directive 2011/85/EU on budgetary frameworks («Six Pack»). Zie http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6616449/2–10022015-AP-EN.pdf/d75df6fe-100b-4ae7-a09e-00400edb183a.

Het garantiekader stoelt op «nee, tenzij», zoals het kabinet ook heeft vastgelegd in de begrotingsregels. Kortom, de overheid verstrekt geen garanties tenzij er goede argumenten zijn om af te wijken van dat basisprincipe. Mocht het kabinet besluiten een voorwaardelijke verplichting te verstrekken of een bestaande regeling aan te passen, dan gelden er duidelijke spelregels.

Zo vraagt het Rijk een kostendekkende premie voor de risico's van verstrekte garanties. Deze premie dekt zowel de kosten van de uitvoering als de eventuele schades. Na afloop van een jaar kunnen eventuele resterende premieopbrengsten worden gestort in een begrotingsreserve. Er geldt standaard een looptijd van vijf jaar, waarop een evaluatie van de risicoregeling volgt. Op basis daarvan kan het kabinet besluiten over het al dan niet voortzetten van de regeling. Bij nieuwe regelingen en aanpassingen aan bestaande regelingen moeten andere risicoregelingen versoberd worden.

Box 3.2.1 Effecten van het aangescherpte garantiebeleid

Het garantiekader werkt preventief en signalerend. Verlaagde plafonds en opgebouwde begrotingsreserves zijn zichtbare en aanwijsbare maatregelen om risico's voor de overheidsfinanciën te beperken. Maar ook de minder in het oog springende onderdelen van het garantiekader hebben effect op de risico's voor de overheid. Verbeterde transparantie en explicietere besluitvorming over voorwaardelijke verplichtingen dwingen het kabinet vooraf scherper te oordelen over nut en noodzaak van regelingen en de daarbij behorende risicomitigerende maatregelen. Het dwingt het kabinet risicoregelingen achteraf te evalueren en expliciet te besluiten over eventuele voortzetting. Die vaste momenten van introspectie houden de risico's van ogenschijnlijk «gratis beleid» scherp op het netvlies en daar waar mogelijk beter beheersbaar.

Het kabinet besteedt zoals toegezegd in lijn met de aanbeveling van de CRR blijvend aandacht aan de ontwikkeling van en verantwoording over risicoregelingen in het algemeen en meer in het bijzonder van garanties. In tabel 3.2.1 is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de garanties, leningen en achterborgstellingen door de jaren heen. De omvang van het uitstaande risico vertoont sinds 2012 een dalende trend. De omvang van de uitstaande leningen (exclusief de leningen uit hoofde van de studiefinanciering) daalde in 2014. De achterborgstellingen vertonen een stijgende trend.

Zoals in de Miljoenennota 2015 reeds is aangekondigd, besloot het kabinet vorig jaar om daar waar mogelijk onbenutte garantieplafonds af te bouwen. Bij de Garantieregeling Scheepsnieuwbouwregeling werd het plafond verlaagd van 1 miljard tot 400 miljoen euro, bij het Nationaal Restauratiefonds (NRF) van 680 miljoen naar 380 miljoen en bij de regeling Bijzondere financiering bodemsanering zakte het plafond tot 15 miljoen. Ook verbeterde het kabinet de verhouding tussen het te nemen risico en de premie. Ten slotte past het kabinet de standaard looptijd van 5 jaar consequenter toe.

Er viel voor bijna 30 miljard euro aan garantieverplichtingen vrij en er werd voor ongeveer 12,5 miljard euro aan nieuwe garanties afgegeven. Daarmee daalde het uitstaande risico van 33,3 procent naar 30,1 procent van het bbp. De meest in het oogspringende garantie die afliep was de

regeling Interbancaire leningen. Deze garantiefaciliteit, in 2008 gecreëerd, kon garanties afgeven op interbancaire leningen ter waarde van maximaal 200 miljard euro en sloot per 2011. Eind 2014 zijn de laatste garanties onder deze faciliteit definitief afgewikkeld. Daarmee verviel voor ongeveer 10 miljard euro aan verstrekte garanties. Een volledig overzicht van alle garantieregelingen inclusief de bijbehorende ontvangsten en uitgaven is opgenomen in bijlage 6 bij dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

3.2.2 Achterborgstellingen

Waarborgfondsen verzekeren kredietverstrekkers tegen risico's van wanbetaling door individuele instellingen. Dat leidt tot lagere financieringskosten en voorkomt eventueel marktfalen. De zekerheid van een waarborgfonds bestaat uit drie onderdelen. Het eigen vermogen van een fonds is het eerste onderdeel. Het tweede onderdeel is de verplichting voor deelnemers om elkaar bij te staan als het eigen vermogen onder een bepaald niveau daalt. Deze verplichting voor deelnemers aan een waarborgfonds wordt obligo genoemd. Het derde onderdeel vormt een garantie door de overheid. Dat is de zogenoemde achterborgstelling bij waarborgfondsen.

Ook achterborgstellingen vormen zodoende een voorwaardelijke verplichting voor de overheid en vallen onder het beleid voor risicoregelingen. De eerst twee onderdelen hebben invloed op de kans dat er een beroep op de overheidsgarantie wordt gedaan. Zoals reeds gemeld in de Miljoenennota 2015 worden het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz) doorgelicht. Deze doorlichtingen zijn nog niet afgerond. De Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten.

Het Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz) besloot vorig jaar om het tarief voor een garantieverlening begin 2015 te verhogen, omdat de risico's in de sector zijn gestegen. Om het incasseringsvermogen van het Wfz ook voor de komende jaren voldoende op peil te houden is besloten om het disagio te verhogen naar 0,25 procent[33]. Ook het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), uitvoerder van de Nationale Hypotheekgarantie (NHG), ondernam stappen om de risico's beter te beheersen. Daarmee zijn de risico's voor de overheid, als achterborg, navenant afgenomen.

Aan het begin van de crisis zijn de voorwaarden voor de NHG verruimd ter ondersteuning van de woningmarkt. Vanaf 2012 zijn stappen gezet om deze verruimingen weer af te bouwen. Het WEW verhoogde vanaf 2012 de premie in stappen van 0,7 procent tot 1,0 procent in 2014. Ook daalde de grens voor een Nationale Hypotheekgarantie van 320.000 euro in 2012 tot 265.000 in 2014. Deze grens zakt verder tot 225.000 in 2016. Meer stabiliteit in de financiële sector, vooral op de vastgoedmarkt, vermindert de risico's voor de overheid en verkleint de noodzaak tot ingrijpen.

3.2.3 Risicoregelingen decentrale overheden

Risicoregelingen op nationaal niveau vormen slechts een deel van het totale risico dat de collectieve sector loopt. Ook decentrale overheden kunnen immers leningen, garanties en achterborgen verstrekken. Zo zijn gemeenten bijvoorbeeld aansprakelijk voor de helft van de verplichtingen die het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) tot 2011 is aangegaan.

---

[33] Zie http://www.wfz.nl/nieuws/verhoging-disagio

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) houdt sinds kort informatie bij over risicoregelingen die decentrale overheden hebben verstrekt, mede op voorschrift van Europese regels[34]. Tabel 3.2.2 toont dat decentrale overheden eind 2013 voor ruim 7,5 miljard euro aan risico's hadden openstaan. Het CBS rapporteert daarbij dat gemeenten «aan een breed scala van lokale partijen garanties afgeven, vooral voor woningbouw, zoals woningbouwcorporaties en (samenwerkingsverbanden van) woningbouwers, maar bijvoorbeeld ook aan zorginstellingen of sportverenigingen»[35].

Decentrale overheden zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor verantwoord risicobeleid. Als gemeenten in financiële problemen komen, komt een gemeente onder extra toezicht van de provincie. Uit het Gemeentefonds kan ook een aanvullende uitkering volgen aan een gemeente in financiële nood, die ten koste gaat van andere gemeenten[36]. Als de gemeente ook met deze extra hulp de problemen uiteindelijk niet zelf kan oplossen, dan komen de financiële gevolgen bij het Rijk terecht.

Tabel 3.2.2 Uitstaande risicoregelingen decentrale overheden (in miljoenen euro)

Omschrijving	2010	2011	2012	2013
Niet-financiële overheidsondernemingen	304	305	368	261
Financiële overheidsondernemingen	0	2	6	4
Particuliere financiële instellingen	79	61	81	59
Overige instellingen	6.534	7.088	7.201	7.241
Standaard garanties	0	0	0	0
Kapitaalgoederen buiten balans PPS	0	0	0	0
Niet-renderende leningen	278	274	277	288
Totaal risicoregelingen	**6.918**	**7.456**	**7.657**	**7.566**

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

3.2.4 Verplicht schatkistbankieren decentrale overheden

Decentrale overheden zijn sinds eind 2013 verplicht overtollige financiële middelen in de schatkist aan te houden. Zo wordt voorkomen dat decentrale overheden met overtollige middelen op zoek gaan naar relatief hogere, en dus risicovollere rendementen in de markt. Onder overtollige middelen vallen alle middelen die decentrale overheden niet onmiddellijk nodig hebben voor de publieke taak. Naast lagere risico's verlaagt dit zogenoemde verplicht schatkistbankieren ook de EMU-schuld van de hele collectieve sector[37].

---

[34] De specifieke afspraak om voorwaardelijke verplichtingen voor alle overheidslagen in beeld te brengen is de Richtlijn 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States.

[35] Centraal Bureau voor de Statistiek, Webmagazine, vrijdag 31 oktober 2014

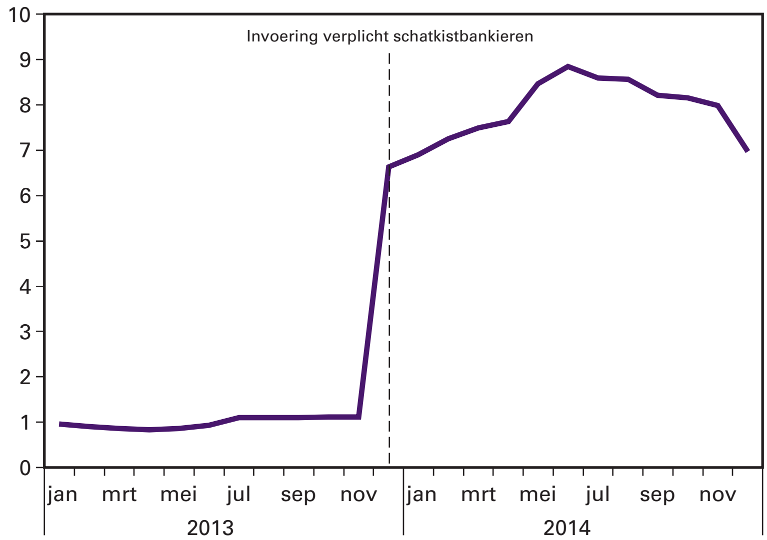
[36] Voor gemeenten die in financiële problemen komen, geldt eerst artikel 12 uit de Financiële Verhoudingswet. Zogenoemde Artikel 12-gemeenten ontvangen een bijdrage ten laste van het Gemeentefonds. Pas als het beroep op artikel 12 zo groot wordt dat ook gezonde gemeenten in problemen komen, moet het Rijk additioneel bijspringen. Voor provincies en waterschappen bestaat een dergelijke achtervangregeling niet.

[37] De EMU-schuld door de definitie van de schuld als een brutobegrip. Met andere woorden, de EMU-schuld is de schuld van overheidslagen aan partijen buiten de overheid. Als decentrale overheden hun overschotten stallen bij de centrale overheid telt dat in EMU-termen niet als schuld. Gevolg is dat de centrale overheid minder hoeft te lenen bij derde partijen, wat zich wel zou kwalificeren als schuld in EMU-termen. Zo verlaagt verplicht schatkistbankieren de EMU-schuld.

Sinds de invoering van verplicht schatkistbankieren stalden decentrale overheden 5,5 miljard euro in de schatkist, bovenop de 1 miljard euro die zij al vrijwillig aanhielden in de schatkist. Figuur 3.2.1 toont deze ontwikkeling. Uiteindelijk hebben decentrale overheden eind 2014 ruim 330 miljoen euro meer in de schatkist aangehouden dan eind 2013.

De scherpe daling van de overtollige middelen aan het einde van 2014 valt op. Een eensluidende verklaring voor dit fenomeen is er (nog) niet. Het ritme van de inkomsten en uitgaven van decentrale overheden kan een verklaring bieden. Belastinginkomsten pieken namelijk in de eerste helft van het jaar. Ook een mate van eindejaarskoorts – de druk om geoormerkt geld voor het einde van het jaar uit te geven – kan een rol spelen. De komende jaren zal blijken of het gesignaleerde patroon het normale beeld geeft of dat het beeld van 2014 afwijkt van andere jaren.

Figuur 3.2.1 Middelen decentrale overheden gestald in de schatkist (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

3.2.5. Beleidskader derivaten

Financiële derivaten brachten de afgelopen jaren instellingen in de (semi-)publieke sectoren in grote problemen. Vaak zijn deze misstanden het gevolg van onjuist gebruik van derivaten, gebrek aan kennis over financiële producten of speculatieve bedoelingen. Het Regeerakkoord bevat de afspraak dat het kabinet regels opstelt voor het gebruik van derivaten. Zeer bewust is niet gekozen om derivaten geheel te verbieden. Derivaten zijn immers – mits goed ingezet – producten die zich uitstekend lenen om renterisico's af te dekken. Derivaten kunnen dus voor meer financiële zekerheid zorgen.

Het beleidskader derivaten, in 2013 aan de Kamer verstuurd[38], schrijft voor dat organisaties die (mede) met publiek geld zijn gefinancierd derivaten alleen mogen gebruiken om opwaartse renterisico's af te dekken. Iedere vorm van speculatie met derivaten of andere complexe financiële producten is verboden. Het afgelopen jaar hebben de vakministers deze algemene uitgangspunten vertaald in wet- en regelgeving.

---

[38] Kamerstukken II, 2013–2014, 33 489, nr. 14

Instellingen op het beleidsterrein van SZW, Financiën en Defensie maken geen gebruik van derivaten of mogen al geen derivaten aantrekken. De Ministers van OCW, VWS, EZ en BZK verwachten halverwege 2015 de wet- en regelgeving voor hun sectoren gereed te hebben. De Minister van Infrastructuur en Milieu voorziet invoering medio 2016. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de sectorale regelgeving opgenomen in het Financieel-Economisch Toezichtstatuut dat sinds 1 januari 2015 van kracht is.

3.3 Financiële sector

De Algemene Rekenkamer concludeerde dat «de meeste steunmaatregelen voor de financiële sector waartoe het kabinet besloot na de kredietcrisis ... in 2014» zijn afgerond[39]. De garantieregeling Interbancaire leningen is na de aflossing van de laatste leningen eind vorig jaar afgesloten. Het kabinet slaagde erin de resterende vordering op IJsland, ontstaan door het faillissement van Icesave, te verkopen aan een commerciële partij. ING betaalde in 2014 het laatste gedeelte van de kapitaalinjectie (versneld) terug aan de overheid.

In lijn met de conclusie van de Algemene Rekenkamer kan gesteld worden dat de risico's waaraan de overheid zich blootstelt vanuit de financiële markten inderdaad fors zijn verminderd. Begin 2015 kon het kabinet ook melden dat SNS Reaal en de Chinese partij Anbang een overeenkomst tot koop van Reaal hadden getekend. Deze overeenkomst valt buiten de reikwijdte van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

3.3.1. ECB stresstest

De in de Miljoenennota 2015 opgenomen Schokproef overheidsfinanciën veronderstelde dat zeer grote macro-economische schokken niet zouden leiden tot een grotere staatsschuld door overheidsingrijpen in de financiële sector, zoals dat wel gebeurde na de financiële crisis van 2008. Die aanname stoelde op de gestegen kapitaalseisen waaraan banken moeten voldoen[40] en de afspraak dat aandeelhouders en schuldeisers in de eerste plaats de rekening betalen van banken in financiële problemen. Dit laatste staat ook bekend als «*bail-in*». Mocht dit onvoldoende blijken, dan springt een door banken zelf gevuld noodfonds bij.

De overheveling van het toezicht op de grotere Europese banken van nationale toezichthouders naar de Europese Centrale Bank (ECB) draagt ook bij aan de beheersing van risico's. Voor de stabiliteit van het financiële stelsel is het van belang dat de ECB goed zicht heeft op de kwaliteit en schokbestendigheid van balansen van Europese banken. Ter voorbereiding op dit supranationale toezicht heeft de ECB de balansen van 130 banken uit 19 landen grondig doorgelicht en zijn 123 banken onderworpen aan een stresstest[41].

Ook de balansen van de ING Bank, Rabobank, ABN AMRO, SNS Bank, RBS NV, BNG Bank en NWB Bank zijn in dit onderzoek betrokken. Zij moesten weliswaar na de doorlichting van hun balansen samen netto 2,8

[39] Zie persbericht behorende bij de brief «Actualisering website kredietcrisis» van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 29 januari 2015
[40] Voortvloeiend uit kapitaaleisenraamwerk CRD-IV dat de komende jaren in fases wordt ingevoerd.
[41] Kamerstukken II, 2014–2015, 21 501-07, nr. 1232

miljard euro afschrijven, maar doorstonden de stresstest. Met andere woorden, in de gesimuleerde stresssituatie komen de Nederlandse banken niet in financiële problemen en zijn zij goed in staat verliezen zelf op te vangen[42].

De totstandkoming van de Europese bankenunie heeft de kans verkleind dat de overheid wederom moet optreden als redder in nood ten opzichte van de situatie aan het begin van de financiële crisis. Evenzeer is de kans kleiner geworden dat interventies in de financiële sector de overheidsschuld nogmaals laten stijgen.

3.3.2. Verkoop claim IJsland

Een belangrijke ontwikkeling in de omvang van de verstrekte leningen in 2014 was de verkoop van de claim op IJsland[43]. Spaarders die hun vermogen hadden gestald bij Icesave, het Nederlandse bijkantoor van het IJslandse Landsbanki, verloren in 2008 de toegang tot hun spaargeld. Onder de vlag van het depositogarantiestelsel kregen spaarders tot 100.000 euro van hun verloren spaargeld terug. In totaal keerde DNB 1,6 miljard euro uit aan gedupeerde depositohouders. Nederlandse banken – die samen de eerste kosten van het depositogarantiestelsel opvangen – ontvingen een rekening van 208 miljoen euro. De overige kosten kwamen voor rekening van de Nederlandse overheid, die vervolgens een claim van 1,4 miljard euro legde op de failliete boedel van Landsbanki.

Uit de failliete boedel van Landsbanki incasseerde de overheid ruim 800 miljoen euro. Ten tijde van de verkoop stond zodoende nog 617 miljoen euro open. De in 2014 afgeronde verkoop voorzag in een opbrengst van 623 miljoen euro voor de Nederlandse overheid. De nu nog openstaande vordering op Landsbanki bestaat alleen nog uit rente ter waarde van 159 miljoen euro.

3.3.3 Aflossing ING

De overheid bood ING in 2008 de helpende hand met een kapitaalinjectie van 10 miljard euro. ING had begin 2014 1,5 miljard euro van dit bedrag nog niet afgelost en evenals nog 750 miljoen euro aan rente en premies. ING betaalde in maart 2014 de geplande tranche van 1,2 miljard euro en in november vervroegd de laatste tranche van 1,0 miljard euro. Laatst genoemde terugbetaling stond oorspronkelijk gepland voor mei 2015[44]. Met deze vervroegde afbetaling heeft ING de volledige steun van 10 miljard euro terugbetaald. ING betaalde naast de hoofdsom ook ruim 3,5 miljard euro aan premies en rente. Dit is een brutorendement, omdat in deze berekening geen rekening is gehouden met de rentelasten die de overheid heeft betaald. In lijn met de toezegging aan het parlement is er in het jaarverslag 2014 van hoofdstuk IX een volledig financieel beeld opgenomen over de kapitaalinjectie in ING[45].

---

[42] Kamerstukken II, 2014–2015, 21 501-07, nr. 1177 en bijlage
[43] Kamerstukken II, 2013–2014, 31 371, nr. 381
[44] Kamerstukken II, 2013–2014, 33 805, nr. 1
[45] Deze zin komt tegemoet aan de toezegging van de Minister van Financiën tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag Financiën 2013. Zie Kamerstukken II, 2013–2014, 33 930 IX, nr. 7.

3.4 Europese steunfondsen

Handel en internationaal geldverkeer verbinden de eurolanden financieel en economisch met elkaar. Financiële stabiliteit in de eurozone is dus van groot belang. Problemen in het ene land kunnen immers eenvoudig de grens oversteken en voor ernstige problemen in andere eurolanden zorgen.

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), het permanente noodfonds, kan financiële steun verstrekken aan landen in de eurozone die in financiële moeilijkheden verkeren. Daar waar mogelijk vindt deze steun – die onder strikte voorwaarden wordt verstrekt – plaats in samenwerking met het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

Sinds juli 2013 kunnen vanuit het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM) en de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF), de tijdelijke noodfondsen, geen nieuwe leningen meer worden verstrekt. Het EFSF verstrekt nog wel de reeds toegezegde leningen van Griekenland. Het EFSF en EFSM blijven bestaan totdat de laatste leningen zijn afgelost.

Vijf landen ontvingen financiële steun uit de verschillende Europese noodfondsen: Portugal, Ierland, Cyprus, Griekenland en Spanje. Voor alle landen geldt dat de steun is verbonden aan strikte voorwaarden over hervormingen en bezuinigingen om de economie, de financiële sector en de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Het programma voor Spanje was specifiek gericht op de financiële sector.

Het ESM en het IMF verstrekten in 2014 financiële steun aan Cyprus. Het programma van het ESM en het IMF loopt door tot en met het tweede kwartaal van 2016. Ook Griekenland heeft vorig jaar financiële steun van het EFSF en het IMF ontvangen. Eind 2014 besloot de eurogroep om de steun aan Griekenland met twee maanden te verlengen tot en met februari 2015, zodat de Griekse regering meer tijd had om de nog openstaande maatregelen af te ronden. Eind februari 2015 is op verzoek van de nieuwe Griekse regering het leningenprogramma van het EFSF nogmaals verlengd tot en met juni 2015.

Portugal ontving financiële steun van het EFSM, EFSF en het IMF en verliet eind mei 2014 met succes het leningenprogramma.
Spanje rondde eind 2013 het steunprogramma van het ESM succesvol af. Net als Ierland dat eind 2013 zonder steun van het EFSF, EFSM en IMF verder ging. Spanje en Ierland hebben beide al vrijwillig vervroegd leningen afgelost aan respectievelijk het ESM en het IMF. Spanje heeft in juli 2014 1,6 miljard euro vervroegd afgelost aan het ESM en Ierland heeft in december 2014 9 miljard euro vervroegd afgelost aan het IMF.

Eind 2014 is ingestemd met het voorstel dat het ESM banken in noodgevallen direct kan herkapitaliseren. Hierdoor kunnen banken steun ontvangen vanuit het ESM in plaats van directe overheidssteun. Dat draagt bij aan het verbreken van de te innige omhelzing van banken met overheden en voorkomt zo een vicieuze cirkel van zwakke financiële instellingen en zwakke overheden. Tegelijkertijd behoudt het instrument prikkels voor lidstaten om prudent beleid te voeren en om zorgvuldig om te gaan met de publieke middelen in het ESM.

Hoofdstuk 4: Financieel Management

4.1 Inleiding

Het financieel management bij het Rijk is van goede kwaliteit en waarborgt ook in 2014 een goede beheersing van de uitgaven en ontvangsten van de rijksoverheid. De financiële functie[46] zorgt bovendien voor beheersing en continuïteit in de financiële processen. De financiële functie kent een duidelijke decentrale inrichting en tegelijkertijd een groeiende samenwerking binnen de bedrijfsvoering van de rijksoverheid.

Resultaten 2014
Het afgelopen jaar is de bedrijfsvoering in 2014 over het algemeen beheerst verlopen. Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk is in 2014 wederom hoog. Nederland voldoet op rijksniveau ruimschoots aan de nationale norm voor rechtmatigheid.

Toch zijn er aandachtspunten. Bij twee ministeries (Defensie en Wonen en Rijksdienst) is de grens voor fouten en onzekerheden op begrotingshoofdstukniveau overschreden (zie paragraaf 4.2). De rijksbrede bedrijfsvoering, de hierin onderkende risico's (zie paragrafen 4.3 en 4.4) en de kwaliteit van de beleidsinformatie (zie paragraaf 4.5) verdienen aandacht. Om de kwaliteit van de bedrijfsvoering op een hoog niveau te waarborgen en adequaat te reageren op de (rijksbrede) risico's is continue aandacht voor verandering en verbetering noodzakelijk (zie paragrafen 4.4 en 4.6). Voor de resultaten in 2014 op het terrein van personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging wordt verwezen naar de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014[47] van de Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR).

4.2 Rechtmatigheid van de uitgaven

Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk was in 2014 opnieuw hoog. Het percentage onrechtmatigheden ligt voor het gehele Rijk, evenals voorgaande jaren, ruim onder de grens van 1 procent van de totale uitgaven in 2014.

Tabel 4.1 Rechtmatigheid van de rijksuitgaven in de afgelopen jaren volgens de Algemene Rekenkamer (in procenten)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rechtmatigheid uitgaven Rijk (%)	99,69	99,66	99,76	99,80	99,73	99,53

[46] De financiële functie omvat zowel de centrale controlfunctie (directies Financieel-Economische Zaken bij de ministeries) als de decentrale controlfunctie en de auditfunctie (Auditdienst Rijk en de departementale auditdiensten)

[47] De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 wordt tegelijk met het departementale jaarverslag van BZK aan de Tweede Kamer aangeboden

De rijksoverheid hanteert een rapporteringstolerantie[48] van 1% voor het begrotingshoofdstukniveau en 3% voor het begrotingsartikelniveau[49]. Dat is strenger dan internationaal gebruikelijk is. Voor de Europese uitgaven geldt bijvoorbeeld alleen een tolerantiegrens van 2% op het begrotingshoofdstukniveau.

Ondanks enkele overschrijdingen van de toegestane tolerantiegrenzen voor de Nederlandse rijksuitgaven, mag het totaalbeeld over de rechtmatigheid zeker een goede prestatie worden genoemd.

In 2014 is de rechtmatigheid van alle begrotingshoofdstukken afzonderlijk eveneens ruim binnen de geldende rapporteringstoleranties gebleven, met uitzondering van de begrotingshoofdstukken van Defensie en Wonen en Rijksdienst[50]. Daarnaast is bij een aantal begrotingsartikelen de rapporteringstolerantie overschreden. In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen over 2014 worden deze overschrijdingen van de rapporteringstoleranties nader toegelicht en gekwantificeerd.

De belangrijkste fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid in 2014 zijn veroorzaakt door:
1. Fouten en onzekerheden als gevolg van het niet geheel voldoen aan de Europese aanbestedingsregels en contractvoorwaarden;
2. Fouten en met name onzekerheden als gevolg van onvoldoende beoordeelde documentatie van uitgaven door het Ministerie van Defensie;
3. Te vroege betaling van een kwartaalvoorschot voor het Commissariaat voor de Media;
4. Bekostigingsfouten bij MBO-scholen die de wettelijk voorgeschreven onderwijstijd niet naleven;
5. Bekostigingsfouten bij scholen voor primair onderwijs als gevolg van geconstateerde fouten in de opgaven van leerlinggewichten door de onderwijsinstellingen;
6. Fouten in de huurtoeslagen als gevolg van onder meer behandelfouten en onjuiste opgaven van gegevens door belanghebbenden;
7. Onzekerheden bij het Ministerie van VWS over de rechtmatigheid van de uitgaven van Caribisch Nederland.

Misbruik en oneigenlijk gebruik
Regelingen zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) indien bij subsidies, uitgaven sociale zekerheid en belastingen afhankelijkheid bestaat van gegevens die door belanghebbenden verstrekt worden.

Voor alle regelingen die afhankelijk zijn van gegevens van derden, beoordelen de departementen welke maatregelen moeten worden genomen om M&O te voorkomen en te bestrijden (hier aangeduid met M&O-beleid). Departementen moeten deze maatregelen vervolgens (waar mogelijk) ook treffen, zodat sprake is van een toereikend M&O-beleid.

---

[48] Het bedrag waarboven fouten en onzekerheden (rechtmatigheid en getrouwe weergave) in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag moeten worden gekwantificeerd en toegelicht
[49] Voor kleine begrotingshoofdstukken en begrotingsartikelen gelden ruimere toleranties
[50] Bij 3 ministeries (VenJ, EZ en WenR) is ook de rapporteringstolerantie van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastendiensten overschreden

> Onder **misbruik** wordt verstaan het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van inlichtingen.
> Onder **oneigenlijk gebruik** wordt verstaan het volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling van de wettelijke bepalingen, geheel of ten dele ontgaan van een verplichte bijdrage aan de overheid en verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering[51].

De departementen behoren voortdurend alert te zijn op mogelijk M&O en het voorkomen en bestrijden daarvan. Ieder departement hoort ook inzicht te hebben in de M&O-gevoelige regelingen, de potentiële risico's op M&O en de gewenste en getroffen maatregelen om M&O te voorkomen en te bestrijden.

De omvang van de te nemen maatregelen voor een toereikend M&O-beleid wordt echter wel begrensd door:
- inherente beperkingen in wettelijke bepalingen, zoals privacywetgeving;
- politieke overwegingen;
- beperkingen in de betrouwbaarheid van gegevens van externe partijen;
- een te ongunstige verhouding tussen de kosten die aan de te nemen (extra) maatregelen zijn verbonden in relatie tot het nut van die maatregelen.

Deze beperkingen zorgen voor inherente onzekerheid bij het voorkomen en bestrijden van M&O.

Wanneer het M&O-beleid toereikend is, hebben eventuele inherente onzekerheden geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de uitgaven en het oordeel daarover van de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer.

Over regelingen met ontoereikend M&O-beleid moet gerapporteerd worden in het onderdeel «Rechtmatigheid» van de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementaal jaarverslag.
Onzekerheid die het gevolg is van onvoldoende M&O-beleid kan, afhankelijk van de omvang, wel negatieve gevolgen hebben voor het oordeel van de ADR en de Algemene Rekenkamer.

De bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen maken echter geen melding van M&O-beleid dat (op onderdelen) niet toereikend is. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het M&O-beleid in opzet en werking bij alle departementen toereikend is.

Vanaf 2014 moeten de departementen in de bedrijfsvoeringsparagrafen hun M&O-beleid beschrijven voor de onderkende M&O-risico's, inclusief de maatregelen die zijn of worden ingezet om deze M&O-risico's te beheersen. In de bedrijfsvoeringsparagrafen worden eveneens de resterende M&O-risico's beschreven en gekwantificeerd na uitvoering van het M&O-beleid.
Uit de bedrijfsvoeringsparagrafen blijken de volgende inherente beperkingen en onzekerheden bij het voorkomen en bestrijden van M&O door de ministeries:

[51] Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, Ministerie van Financiën, juni 1998

1. Afhankelijkheid van de juiste opgave door belanghebbenden van gegevens over onder meer woonplaats, adres, leeftijd, werk, (buitenlands) inkomen, vermogen, partner, gezinssamenstelling en kinderen in het buitenland;
2. Afhankelijkheid van de juistheid en volledigheid van de registratie in de BRP[52];
3. Afhankelijkheid van de juiste opgaven van ouders van leerlingen over hun opleidingsniveau, die door de scholen niet mogen worden getoetst aan officiële documenten (zoals diploma's);
4. Controle-inspanningen die niet opwegen tegen de kosten die daarmee zijn gemoeid.

Fraude
Op verzoek van de Tweede Kamer is tijdens het verantwoordingsdebat over 2012 toegezegd om voortaan in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen expliciet aandacht te besteden aan de onderkende frauderisico's[53] en de maatregelen die zijn of worden ingezet om deze risico's te beheersen.

De meeste departementen hebben hieraan aandacht besteed in de bedrijfsvoeringsparagrafen van hun departementale jaarverslagen over 2014.

De Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft namens het kabinet op 19 december 2014 de Tweede Kamer geïnformeerd[54] over de voortgang van de rijksbrede aanpak van fraude. Hierin zijn de resultaten en de voortgang van het rijksbrede actieplan gepresenteerd met aanvullende maatregelen ter versterking van de aanpak van fraude met publieke middelen. De volgende vier hoofdlijnen zijn daarbij onderkend: 1) fraudebestendige regelgeving, 2) goed functionerende basisregistraties en een verbeterde informatiepositie, 3) bestrijding van faciliterende fraudefenomenen en 4) een gerichte aanpak van fraudeurs. Inmiddels is ook een pakket van maatregelen tegen fraude uitgewerkt dat specifiek gericht is op burgers en bedrijven. Hieruit blijkt dat het kabinet in 2014 vorderingen heeft gemaakt bij het verder verstevigen van het beleid tegen fraude met overheidsgeld. De coördinatie hiervan verloopt via de ministeriële commissie aanpak fraude die onder voorzitterschap staat van de Minister-President en de Minister van VenJ als coördinerend bewindspersoon. De voortgang en maatregelen worden gemonitord. De diverse bewindslieden informeren de Kamer op de gebruikelijke manier – via de departementale jaarverslagen en andere reguliere rapportages – over de stand van zaken op de onderscheiden beleidsterreinen.

In de Verantwoordingsbrief 2014 wordt nader ingegaan op het thema «Fraude» dat door de Tweede Kamer als focusonderwerp is benoemd voor het Verantwoordingsdebat.

Nationale verantwoording uitgaven EU-fondsen in gedeeld beheer
In 2015 heeft het kabinet voor de negende keer de Nationale Verklaring afgegeven. Hiermee legt het kabinet verantwoording af aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie over de EU-fondsen in gedeeld beheer. Deze verklaring gaat over de uitgaven in Nederland van de

---

52 Basisregistratie Personen (voorheen GBA)
53 Onder fraude wordt verstaan: «Opzettelijke misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen» (Algemene Rekenkamer, 2008, Studierapport Signaleren van fraude).
54 TK 2014–2015, 17 050, nr. 496

EU-structuurfondsen en het Europees Visserij Fonds (EVF) in 2013, de EU-Landbouwfondsen in 2013/2014 en de jaarprogramma-uitgaven voor de Migratiefondsen in 2011. De systemen voor financieel beheer zijn positief beoordeeld, met uitzondering van het controlesysteem EVF. Daar zijn substantiële verbeteringen nodig. Verder is er een positief oordeel afgegeven over de rechtmatigheid van de uitgaven voor de Europese landbouwfondsen, Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en de Migratiefondsen. Voor het Europees Sociaal Fonds (EU-bijdrage aan Nederland over 2013: € 160,4 miljoen) en het EVF (EU-bijdrage aan Nederland over 2013: € 13,5 miljoen) is een voorbehoud bij de verklaring afgegeven. De oorzaken van dit voorbehoud worden vermeld in de Nationale Verklaring, evenals de verbetermaatregelen die inmiddels zijn geïmplementeerd door de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen.

4.3 Rijksbrede bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag legt elke Minister verantwoording af over de rechtmatigheid van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen, het gevoerde financieel en materieelbeheer, de totstandkoming van de beleidsinformatie en over eventuele overige aspecten van de bedrijfsvoering van het desbetreffende ministerie. Op deze manier sluit de verslaglegging aan bij de ministeriële verantwoordelijkheid.

Rijksbreed beeld 2014 over de bedrijfsvoering
Uit de departementale jaarverslagen en de samenvattende auditrapporten van de ADR komt het beeld naar voren dat het financieel beheer en materieelbeheer rijksbreed voor het overgrote deel op orde is. De afgelopen jaren zijn veel problemen opgelost en hebben zich niet veel nieuwe grote problemen voorgedaan.

Op basis van de kwaliteitskaart bedrijfsvoering van de Algemene Rekenkamer blijkt eveneens dat in meer dan 95% van de bedrijfsvoeringdomeinen geen onvolkomenheden zijn geconstateerd.

Een beperkt deel van het financieel beheer, materieelbeheer en de overige aspecten van de bedrijfsvoering van de ministeries vertoont echter nog wel tekortkomingen. Het gaat daarbij vooral om:
- het inkoop- en contractbeheer (inclusief de naleving van de Europese aanbestedingsregels);
- de continue en betrouwbare werking van geautomatiseerde systemen;
- de informatiebeveiliging bij de ministeries, in het bijzonder de volledige implementatie van het Besluit Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR);
- de administratie en het beheer van voorschotten en verplichtingen;
- de kwaliteit van het betaalproces.

Verantwoordelijkheidsverdeling en verantwoording rijksbrede bedrijfsvoering
De Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) en de Minister van Financiën hebben kaderstellende of voorwaardenscheppende verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de rijksbrede bedrijfsvoering. Deze verantwoordelijkheid voor het systeem van de rijksbrede bedrijfsvoering wordt aangeduid als systeemverantwoordelijkheid[55].

[55] In het FJR 2012 is hierover een uitgebreide beschrijving te lezen (p. 72–74): TK 2012–2013, 33 605, nr. 1

De Minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2001 een coördinerende taak bij zowel het begrotingsbeheer als de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. De Minister van Financiën verantwoordt zich over de invulling van zijn verantwoordelijkheid voor het rijksbrede begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR).

De Minister voor WenR heeft een systeemverantwoordelijkheid op het terrein van personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. De Minister voor WenR biedt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 een samenhangend beeld van de organisatie en de bedrijfsvoering van het Rijk. Tevens bevat de jaarrapportage de ontwikkelingen in de Hervormingsagenda Rijksdienst[56].

Risico's voor de rijksbrede bedrijfsvoering
Zoals in paragraaf 4.1 genoemd, zijn de financiële processen niet vrij van risico's en blijft de rijksbrede bedrijfsvoering onverminderd aandacht vragen. Uit het rijksbreed beeld over de bedrijfsvoering en uit de signalen van de ADR zijn de volgende belangrijke risico's in de rijksbrede bedrijfsvoering onderkend:

- De implementatie van nieuwe ICT-systemen verloopt niet altijd zoals verwacht. Het onderkennen van dit risico telt zwaar nu de afhankelijkheid van ICT-systemen alleen maar toeneemt en de beveiliging van informatie een permanente opgave is. Het is daarom belangrijk te leren van lessen van implementatietrajecten en deze lessen te delen tussen departementen. De Tijdelijke (Kamer)commissie ICT-projecten bij de overheid (de commissie Elias) kwam in 2014 op dit punt met de nodige bevindingen en aanbevelingen. Het kabinet heeft in januari 2015 zijn reactie op het rapport van de commissie naar de Kamer gestuurd[57].
- Bij de inkoop en met name de naleving van Europese aanbestedingsregels zijn er tekortkomingen in het beheer. Deze worden vooral veroorzaakt door de complexe Aanbestedingswet 2012, die ook geldt voor overheidsopdrachten onder de EU-drempelwaarden. Hierdoor ontstaan risico's op rechtmatigheidsfouten en claims. In paragraaf 4.4 en in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 is hierover meer informatie te vinden.
- De totstandkoming van de departementale jaarverslagen is bij een aantal departementen moeizaam verlopen. Met name de administratie en het beheer van verplichtingen en voorschotten is daarbij een punt van zorg. Er is een project gestart om processen en data binnen financiële administraties te harmoniseren (zie paragraaf 4.6).
- De gevolgen van de decentralisaties in het sociale domein voor het stelsel en de inrichting van het systeem van monitoring is een belangrijk aandachtspunt. In de Verantwoordingsbrief 2014 wordt nader ingegaan op het thema «Decentralisaties» dat als focusonderwerp is benoemd door de Tweede Kamer.
- De Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) is nog niet volledig geïmplementeerd bij alle ministeries. De ADR heeft onderzoek gedaan naar de implementatie van de BIR en de Minister voor WenR ondersteunt de ministeries bij de implementatie. In paragraaf 4.4 en in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 is hierover meer informatie te vinden.

---

[56] TK 2012–2013, 31 490, nr. 119
[57] TK 2014–2015, 33 326, nr. 12

4.4 Verdere verbetering van de rijksbrede bedrijfsvoering

Herinrichting governance bedrijfsvoering Rijk
In mei 2013 heeft de Minister voor WenR de Hervormingsagenda Rijksdienst gepresenteerd. De Hervormingsagenda bouwt voor wat betreft de bedrijfsvoering logisch voort op het programma Compacte Rijksdienst, dat per 31 december 2014 is afgesloten. In de Hervormingsagenda Rijksdienst heeft het kabinet de visie op de ontwikkeling van de rijksdienst geformuleerd. Noodzakelijke besparingen zijn gecombineerd met de herinrichting van de governance van de bedrijfsvoering van de rijksdienst.

De bedrijfsvoering van de rijksoverheid wordt hiermee steeds meer in rijksbrede shared service organisaties (SSO's) ondergebracht. De aansturing en de bekostiging hiervan worden vereenvoudigd. Een eenduidig kwaliteitsstelsel wordt ingevoerd om de kwaliteit van de dienstverlening te volgen. In het programma «Herinrichting governance bedrijfsvoering» is hiervoor een eindbeeld uitgewerkt.

In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 wordt verder ingegaan op de Hervormingsagenda Rijksdienst en het programma Herinrichting governance bedrijfsvoering Rijk.

Inkoopbeheer en naleving Europese aanbestedingsregels
De meeste ministeries besteden in de departementale jaarverslagen aandacht aan het inkoopbeheer. De naleving van de Europese aanbestedingsregels blijft aandacht van de ministeries vragen. Bij diverse ministeries zijn maatregelen genomen om het inkoopproces te verbeteren (centrale inkoopcoördinatie en verbetering contractmanagement en contractbeheer). Inmiddels zijn twintig aangewezen Inkoop Uitvoeringscentra (IUC's) gestart. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 is hierover meer informatie te vinden. De Minister van Economische Zaken heeft begin 2015 opdracht gegeven om de Aanbestedingswet 2012 te evalueren op ondermeer de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De resultaten daarvan zullen uiterlijk in de zomer van 2015 aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Verbetering financieel beheer en verantwoording van subsidies
Met ingang van 2014 publiceert de rijksoverheid jaarlijks overzichten van alle subsidie(regelingen), de subsidieontvangers en de bijbehorende uitgekeerde bedragen. Deze informatie staat in de vorm van «open data» op de website van de rijksoverheid (http://opendata.rijksbegroting.nl). Rond Verantwoordingsdag 2015 worden de overzichten over 2014 openbaar gemaakt. Deze informatie is aanvullend op de informatie over subsidies die jaarlijks in de departementale begrotingen en jaarverslagen wordt ontsloten (de subsidiebijlagen). In 2014 heeft de Tweede Kamer ook een analyse van kleine subsidies over 2013 ontvangen[58]. In deze analyse is een beeld geschetst van de subsidieregelingen op grond waarvan kleine subsidieverstrekkingen plaatsvinden en de daarbij door departementen genoemde afwegingen.

Voor het goed financieel beheer van subsidies blijft het vastleggen van risicoanalyses bij subsidieregelingen een belangrijk aandachtspunt. De betrokken ministeries voeren verbeteringen door op dit terrein en werken aan kennisverbetering op het gebied van M&O-beleid (zie ook paragraaf 4.2). Onder coördinatie van de Minister van Financiën zijn trainingen

[58] TK 2014–2015, 34 000 IX, nr. 6

georganiseerd voor de betrokken ministeries over het M&O-beleid bij subsidies. De horizonbepaling voor subsidieregelingen is door opname in de Comptabiliteitswet inmiddels wettelijk geregeld[59]. Hierdoor moeten nieuwe subsidieregelingen worden voorzien van een vervaldatum, die niet meer dan 5 jaren na inwerkintreding van de regeling mag liggen.

Specifieke uitkeringen: Single information & Single audit (SiSa)
SiSa staat voor eenmalige informatieverstrekking (single information) en eenmalige accountantscontrole (single audit). SiSa is sinds 2006 de manier waarop medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) jaarlijks verantwoording afleggen aan het Rijk over hoe de specifieke uitkeringen van het Rijk zijn besteed. Om de werking van het systeem te waarborgen wordt jaarlijks door de ADR een zogenaamde review (extra controle) uitgevoerd op de verrichte controlewerkzaamheden van de accountants van gemeenten en provincies.

De review over het verantwoordingsjaar 2013[60] heeft tot de positieve conclusie geleid, dat de controlewerkzaamheden van de accountants toereikend zijn geweest. Dit betekent dat de SiSa-bijlagen over 2013 door de departementen gebruikt kunnen gebruiken voor de vaststelling van hun specifieke uitkeringen over 2013. Dit is een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. De ADR concludeert verder dat de grotere accountantskantoren, die verantwoordelijk zijn voor de controle van de meeste SiSa-bijlagen, belangrijke structurele kwaliteitsbeheersingsmaatregelen hebben ingevoerd. Dit blijkt ondermeer uit het gebruik van standaardsjablonen om de kwaliteit van de specifieke controlewerkzaamheden voor de SiSa-bijlagen te borgen en de inzet van gespecialiseerde SiSa-teams.

De AFM[61] en de opdrachtgevende medeoverheden worden inmiddels ook standaard geïnformeerd over de resultaten van de SiSa-reviews. Verder worden de volgende maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van SiSa structureel ingevoerd:
- intensieve communicatie met medeoverheden over het belang van de SiSa-bijlage;
- periodiek overleg met alle betrokken accountantsorganisaties over recente ontwikkelingen inzake SiSa;
- periodiek overleg met de ministeries over transparante uitkeringsregelgeving en consequente toepassing daarvan;
- halfjaarlijkse SiSa-workshops voor medeoverheden;
- jaarlijkse analyse door de rijksoverheid van de accountantsrapportages bij de gemeentelijke jaarrekeningen.

Informatiebeveiliging
De ministeries hebben in 2014 verder gewerkt aan de implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR2012). De Minister voor WenR monitort de implementatie en ondersteunt en stimuleert de departementen hierbij. Alle Ministers hebben over 2014 een «in control verklaring» (ICV) afgegeven aan de Minister voor WenR. In deze ICV's hebben de departementen gerapporteerd over de beheersing van de beveiligingsrisico's van tenminste de tien meest kritische informatiesys-

[59] Zie zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001: TK 2013–2014, 33 837
[60] In 2014 ontvangen de ministeries de SiSa-bijlagen over het verantwoordingsjaar 2013, die in 2014 worden gereviewd
[61] De Autoriteit Financiële Markten (AFM) kan deze informatie betrekken bij het uitvoeren van het toezicht op accountantsorganisaties

temen waarvoor de BIR2012 aanwijzingen geeft. De ADR heeft de ICV's van de ministeries beoordeeld en onderzoek gedaan naar de implementatie van de BIR2012. De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 gaat aan de hand van de ICV's nader in op de invoering van de BIR2012 en de uitkomsten van de onderzoeken van de ADR.

Gebruik open data[62]
In 2013 heeft het kabinet het Actieplan «Open Overheid»[63] uitgebracht. Het kabinet beschrijft hierin diverse acties en pilots voor de jaren 2014 en 2015 om te gaan werken aan een open overheid onder regie van het Ministerie van BZK. Een van de actiepunten betreft het onderdeel *Open Spending*: meer inzicht geven in de financiële informatie van de vier bestuurslagen (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten).

Inmiddels is op dit actieplan een onafhankelijke review[64] uitgevoerd. Deze review is te raadplegen op http://www.opengovpartnership.org/country/netherlands/progress-report/2013–2014-progress-report-netherlands.

Voor het actiepunt «Open budgets en open spending» is aangegeven dat voor de Nederlandse rijksoverheid hier substantiële stappen zijn gezet. Uit de review blijkt dat er buiten de rijksoverheid nog onvoldoende is gebeurd. De review geeft verder aan dat de Nederlandse rijksoverheid de transparantie kan verstevigen door, net als de Algemene Rekenkamer, ook het grootboek open te stellen. Op Verantwoordingsdag wordt de eerste stap in die richting gezet.
Passend binnen het rijksbrede beleid voor open data van de Minister van BZK wordt binnen de financiële kolom stapsgewijs toegewerkt naar meer open data. Sinds 2014 zijn de subsidie-uitgaven van de departementen als open data beschikbaar. Tevens is in 2014 een dataset met meerjarige balans- en resultaatcijfers van agentschappen ontsloten als open data en zijn de budgettaire tabellen van de ontwerpbegroting op Prinsjesdag 2014 gepubliceerd in de vorm van open data. Vanaf 2013 worden alle achtergrondtabellen van de Miljoenennota al beschikbaar gesteld als open data.

Daarnaast hebben de departementen over 2014 twee extra bestanden met financiële data opengesteld. Het eerste bestand bevat – analoog aan de subsidies – een overzicht van de uitgaven aan medeoverheden. Het tweede bestand geeft een nadere uitsplitsing van de apparaatsuitgaven van de departementen. Hierdoor ontstaat inzicht in bijvoorbeeld de gedane uitgaven voor reis- en verblijfkosten en ICT-uitgaven voor de kantoorautomatisering.

Het is de bedoeling dat de begroting de komende jaren steeds meer een digitale vorm gaat aannemen waardoor de ontwikkeling naar *open spending* ook sneller is te realiseren. Het kabinet verwacht dat over 5 jaar alle financiële data als open data beschikbaar zijn.

---

[62] Open data bij de overheid zijn data die:
– uit publieke middelen bekostigd en gegenereerd zijn bij of voor de uitvoering van een publieke taak;
– openbaar zijn;
– vrij zijn van auteursrechten of andere rechten van derden;
– computer-leesbaar zijn en bij voorkeur voldoen aan de «open standaarden» (geen pdf, wel xml of csv);
– voor hergebruik beschikbaar zijn zonder beperkingen, zoals kosten of verplichte registratie.

[63] TK 2013–2014, 32 802, nr. 5

[64] Volgens de richtlijnen van het Open Government Partnership (OGP)

Financieel beheer, verantwoording en toezicht semipublieke sector
Het kabinet heeft op voordracht van de Minister van Financiën een sectoroverstijgend normenkader vastgesteld[65] ter versterking van het financieel beheer, de verantwoording en het toezicht op de semipublieke sector. De Ministers zijn verantwoordelijk voor de bepaling van de reikwijdte van het normenkader en voor de effectuering en handhaving hiervan in de onder hen vallende sectoren. Hierdoor kan de betreffende Minister rekening houden met de geldende systematiek, ordening en specifieke kenmerken in de diverse sectoren. Onder coördinatie van het Ministerie van Financiën hebben de Ministers in 2014 voor hun eigen sectoren analyses gemaakt voor de implementatie van het sectoroverstijgende normenkader. Het doel hiervan is om duidelijk te krijgen welke instellingen onder het normenkader gaan vallen en hoe de toepassing ervan wordt verankerd. In een aantal sectoren vindt over de invoering van het normenkader nog afstemming plaats met de sector. Vooralsnog is de verwachting dat het merendeel van de instellingen onder het normenkader financieel beheer zal vallen. Over het algemeen wordt het normenkader door middel van bestuurlijke afspraken verankerd en wordt het toezicht door de departementen zelf uitgevoerd. Ter ondersteuning van de uitvoering van het normenkader bij de instellingen stelt de Minister van Financiën een handreiking financieel beheer op. Deze handreiking wordt voor de zomer gepubliceerd.

Naast het sectoroverstijgende normenkader financieel beheer heeft het kabinet ook een kader voor de versterking van het externe financiële toezicht geïntroduceerd[66]. Voor de versterking van het externe financiële toezicht is er een verkenning uitgevoerd naar de gewenste organisatie en uitvoering van dit toezicht. Uit deze verkenning blijkt dat de positie van de toezichthouders en de instrumenten waarover zij kunnen beschikken per sector verschillen. Bovendien kan de financiële expertise bij de toezichthouders verbreed en versterkt worden. Het Ministerie van Financiën zal hieraan bijdragen door de toezichthouders te faciliteren met opleidingen via de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering en expertise van de ADR. Het Ministerie van Financiën is voornemens om in samenwerking met de rijkstoezichthouders (inspecties) een trainingsprogramma te organiseren.

4.5 Beleidsinformatie

Totstandkoming beleidsinformatie
De totstandkoming van beleidsinformatie is binnen het Rijk over het algemeen ordelijk en controleerbaar. Op onderdelen zijn bij een aantal ministeries nog wel verbeteringen mogelijk:
- definiëren en opnemen van goed meetbare en reproduceerbare indicatoren;
- de tijdigheid en de volledigheid van de dossiervorming, zodat de totstandkoming achteraf goed is te reconstrueren;
- het opstellen van goede procesbeschrijvingen.

Kwaliteit beleidsinformatie
Door de invoering van de begrotingspresentatie «Verantwoord Begroten» sluiten per begrotingsartikel de beleidsambities, de feitelijke beleidsinzet en financiële consequenties beter op elkaar aan. Hiermee wordt de koppeling tussen geld en beleid versterkt. De evaluatie van Verantwoord

[65] TK 2013–2014, 33 822, nr. 1
[66] TK 2013–2014, 33 822, nr. 1

Begroten[67] laat een toename zien van het aantal Kamervragen over de effectiviteit van bepaalde financiële instrumenten en over het verloop van de meerjarige ontwikkeling van een bepaalde raming. In de jaarverslagen 2014 wordt voor achterliggende beleidsinformatie, vaker dan voorheen, verwezen naar een beleidsnota of beleidsevaluatie waarin beleidsinformatie is opgenomen.

De scherpte van beleidsconclusies kan verder worden verbeterd. In de departementale jaarverslagen 2014 is al een lichte verbetering zichtbaar ten opzichte van 2013, toen deze beleidsconclusies voor het eerst moesten worden geformuleerd voor alle begrotingsartikelen. Heldere beleidsconclusies over de effectiviteit van beleid vereisen inzicht in gevoerd beleid, bereikte resultaten en neveneffecten. Een beleidsevaluatie is daarom meestal het beste middel om de effectiviteit van beleid te bepalen. Het aantal beleidsdoorlichtingen dat naar de Kamer is gestuurd en conform planning is afgerond, is in 2014 toegenomen ten opzichte van 2013.

Evaluaties
Evaluaties gaan in op de vraag in hoeverre een gewenste maatschappelijke uitkomst tot stand is gekomen dankzij het ingezette beleid en de ingezette middelen. Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek van verschillende evaluaties op instrumentniveau en leidt tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Als onderdeel van Verantwoord Begroten zijn beleidsdoorlichtingen het primaire instrument om verantwoording aan het parlement af te leggen over het beleid en de uitgaven onder de verschillende begrotingsartikelen.

Op basis van gedegen onderzoek kan besloten worden tot voortzetting of aanpassing van het beleid. In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2012 (RPE) is vastgelegd dat elk begrotingsartikel ten minste eens in de zeven jaar moet worden doorgelicht. Daarnaast staan in de RPE inhoudelijke punten die in een beleidsdoorlichting behandeld moeten worden. Ministers zijn verantwoordelijk voor het periodiek evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid met behulp van een beleidsdoorlichtingen. De Minister van Financiën is stelselverantwoordelijk voor de beleidsdoorlichtingen.

Het tijdig opleveren van beleidsdoorlichtingen is in 2014 verbeterd. In de begroting 2014 zijn 27 beleidsdoorlichtingen aangekondigd (2013: 21) en zijn er 16 aan de Tweede Kamer gezonden (2013: 9). In totaal zijn er in 2014 25 beleidsdoorlichtingen opgeleverd. Van deze 25 beleidsdoorlichtingen zijn er 8 vertraagd uit voorgaande jaren en is er één beleidsdoorlichting uit 2015 vervroegd.

[67] TK 2013–2014, 31 865, nr. 65

Tabel 4.2 Beleidsdoorlichtingen, aangekondigd bij begroting 2014 om in 2014 aan te bieden aan de Tweede Kamer

	Totaal aantal beleids-doorlich-tingen	In 2014 aan de Tweede Kamer aange-boden	Vertraagde beleids-doorlich-tingen
Buitenlandse Zaken (incl. BHOS)	6		6[1]
Wonen en Rijksdienst	3	3	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1	1	
Defensie	2		2[2]
Economische Zaken	2		2[3]
Financiën en Nationale Schuld	2	2	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	4	4	
Infrastructuur en Milieu	3	3	
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	1	
Veiligheid en Justitie	2	2	
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1		1[4]
Totaal	**27**	**16**	**11**

[1] Dit betreft een herprogrammering van de beleidsdoorlichtingen die reeds aan de Tweede Kamer is gemeld: TK 2014–2015, 31 271, nr. 13 en nr. 15
[2] Gemeld aan de Tweede Kamer: TK 2014–2015, 31 516, nr. 7 en TK 2014–2015, 31 516, nr. 9
[3] Dit betreft de oplevering van het IBO Agro-, visserij- en voedselketens. Gemeld aan de Tweede Kamer: TK 2014–2015, 30 991, nr. 13 en het samenvoegen van de beleidsdoorlichting naar beleidsartikel 13 (Een excellent ondernemingsklimaat) met de beleidsdoorlichting naar beleidsartikel 12 (Een sterk innovatievermogen), die in 2015 wordt opgeleverd.
[4] Gemeld aan de Tweede Kamer: TK 2014–2015, 34 000 XVI, 97

In 2014 zijn stappen gezet om het stelsel van beleidsdoorlichtingen verder te versterken. Dit is zowel op verzoek van de Tweede Kamer als op initiatief van de Minister van Financiën gebeurd.

Het betreft ondermeer de volgende wijzigingen:
- Een Minister meldt terstond en met redenen omkleed aan de Tweede Kamer een wijziging in zijn programmering van beleidsdoorlichtingen;
- Voor het starten van een beleidsdoorlichting wordt de opzet en vraagstelling met de Tweede Kamer gedeeld (uitwerking van de motie Harbers[68]).

Bijlage 8 geeft een nader overzicht van de beleidsdoorlichtingen die voor 2014 waren gepland, inclusief beleidsdoorlichtingen die zijn doorgeschoven uit voorgaande jaren en van de beleidsdoorlichtingen die in 2014 zijn afgerond.
Daarnaast is op de website rijksbegroting.nl (zie www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties) informatie te vinden over de geprogrammeerde en afgeronde evaluaties per departement. Alle afgeronde beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsdoorlichtingen, inclusief kabinetsreactie, zijn hier eveneens te vinden. Departementen plaatsen ook informatie over hun evaluaties op www.rijksoverheid.nl/evaluaties.

Interdepartementale beleidsonderzoeken
De interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) gaan over grotere, artikeloverstijgende, thema's en geven concrete en doorgerekende beleidsopties. Hiermee onderscheiden de IBO's zich van de beleidsdoorlichtingen, waar de nadruk ligt op het terugkijken naar het reeds gevoerde

[68] TK 2014–2015, 34 000, nr. 36

beleid. IBO's bestaan al sinds 1981 en er zijn inmiddels ruim 270 onderzoeken afgerond.

In 2013 zijn er drie IBO's van start gegaan. Twee hiervan zijn inmiddels afgerond (IBO Wetenschappelijk onderzoek[69] en IBO Grensoverschrijdende zorg[70]. Het IBO Agro-, visserij- en voedselketens zal in 2015 worden opgeleverd omdat het kabinet zich nog buigt over de aanbevelingen uit het rapport. Dit uitstel is reeds aan de Kamer gemeld[71].

Daarnaast zijn de volgende vijf IBO's van start gegaan, zie tabel 4.3.

Tabel 4.3 Interdepartementale beleidsonderzoeken, ronde 2013–2014
Politie
Wapensystemen
Pensioenen
ZZP-ers
Effectieve leerroutes funderend onderwijs (gestart per januari 2015)

Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota
De tweede suppletoire wet (Najaarsnota) is het laatste wetgevingsmoment gedurende het begrotingsjaar om begrotingsmutaties voor goedkeuring voor te leggen aan de Tweede Kamer. Indien daarna nog beleidsmatige begrotingsmutaties nodig zijn, dan moeten deze per brief aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Hiermee wordt recht gedaan aan het budgetrecht van de Tweede Kamer.
In bijlage 7 is een overzicht opgenomen met de beleidsmatige begrotingsmutaties na de Najaarsnota. Net als voorgaande jaren is een ondergrens van 2 miljoen euro gehanteerd.

4.6 Ontwikkelingen financieel beleid, financiële functie en financieel management

De financiële functie en het financieel management waren in 2014 volop in verandering met als doel de kwaliteit en doelmatigheid verder te vergroten. Belangrijke ontwikkelingen in het financieel beleid zijn de afronding van het wetsvoorstel voor de modernisering van de Comptabiliteitswet en de evaluatie van Verantwoord Begroten. De veranderingen in de financiële functie en het financieel management worden gekenmerkt door meer samenwerking en coördinatie binnen de rijksoverheid. Daarnaast is er meer aandacht voor de aansturing en bekostiging van agentschappen.

Verantwoord Begroten
Onder de naam «Verantwoord Begroten» is met ingang van de Begroting 2013 een aantal vergaande wijzigingen doorgevoerd in de begrotingspresentatie. De kern van Verantwoord Begroten is dat er een duidelijke tweedeling wordt gemaakt tussen de apparaatsuitgaven en de programma-uitgaven en dat er meer inzicht wordt geboden in de aard en de omvang van de financiële instrumenten.

[69] TK 2013–2014, 29 338, nr. 136
[70] TK 2013–2014, 29 689, nr. 530
[71] TK 2014–2015, 30 991, nr. 13

Nadat een volledige begrotingscyclus is gewerkt met «Verantwoord Begroten» is deze vorm van begrotingspresentatie in 2014 geëvalueerd. Het resultaat van deze evaluatie is per brief[72] aan de Tweede Kamer meegedeeld. Het eindoordeel is dat de werkwijze goed voldoet maar dat verdere versterking van het budgetrecht van de Tweede Kamer mogelijk is door meer gebruik te maken van open data.

De begrotingen zijn sinds 2013 meer ingericht op het verstrekken van financiële informatie. De stukken geven een beter inzicht in zowel de programma-uitgaven waarmee beleid wordt uitgevoerd als in de omvang van apparaatsuitgaven per departement. Er is een toename van vragen uit de Tweede Kamer over de effectiviteit van bepaalde instrumenten of het verloop van de meerjarige ontwikkeling van een bepaalde raming. Verantwoord Begroten heeft op deze manier de koppeling tussen geld en beleid versterkt en daarmee het informatiegehalte van de begroting verhoogd.
De nieuw geïntroduceerde onderdelen «beleidswijzigingen» en «beleidsconclusies» kunnen verder verbeterd worden. Deze onderdelen van de toelichting per begrotingsartikel dienen specifieker in te gaan op bezuinigingsoperaties en de conclusies van evaluaties zoals beleidsdoorlichtingen.

Modernisering van de Comptabiliteitswet
De Minister van Financiën heeft in 2014 het wetsvoorstel modernisering van de Comptabiliteitswet afgerond en voor advies aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd. Eind 2014 heeft de Algemene Rekenkamer haar advies uitgebracht. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het kabinet er met het wetsvoorstel in is geslaagd om de Comptabiliteitswet meer bij de tijd te brengen en daarin een betere structuur aan te brengen. In maart 2015 is het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State gestuurd.

Vorming Auditdienst Rijk (ADR)
De ADR bestaat bijna 3 jaar en is met de laatste aansluiting van de auditfunctie van het Ministerie van Defensie een dienst die over de volle breedte van de rijksdienst werkzaam is. In 2015 wordt een evaluatie uitgevoerd.

Audit Committees
In 2014 is de Regeling Audit Committees 2012 geëvalueerd door het Ministerie van Financiën in samenwerking met de Algemene Rekenkamer. Deze regeling heeft tot doel:
- de positie van Audit Committees (AC's) binnen het Rijk en de rol van de externe leden hierin te versterken;
- duidelijkheid te verschaffen over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de AC's;
- het functioneren van de AC's bij het Rijk te uniformeren.

De taakinvulling van de departementale AC's is door de regeling bovendien uitgebreid met het adviseren over het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan.

Uit de evaluatie is ondermeer gebleken dat de regeling heeft bijgedragen aan het versterken van de positie van de AC's binnen het Rijk en het versterken van de rol van de externe leden daarin.

[72] TK 2014–2015, 31 865, nr. 65

Inmiddels beschikken alle ministeries over een AC, waarin ten minste twee externe leden zitting hebben.

Ontwikkelingen financiële administraties
In 2014 is het *project Toekomst Financiële Administraties* gestart met het actualiseren van het Kernmodel Financiële Informatievoorziening (KFI) voor kas-verplichtingen administraties. Met de actualisatie van het KFI wordt harmonisatie van begrippen (zoals financiële instrumenten) en data beoogd. Hierdoor zullen alle departementen dezelfde data in hun administratie vastleggen, zodat deze data daarna eenvoudig op te leveren is, op termijn in de vorm van opendata.

Agentschappen[73]
In de Regeling agentschappen is opgenomen dat alle agentschappen minimaal iedere vijf jaar worden doorgelicht. Hiermee wordt een beter beeld gevormd over de sturing, het financieel beheer, de bekostiging en de doelmatigheidsontwikkeling van alle agentschappen.

In 2014 zijn de volgende doorlichtingen afgerond met een rapport: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (VWS), Dienst Justitiële Inrichtingen (VenJ), Centraal Justitieel Incassobureau (VenJ), Agentschap SZW (SZW).

In bijlage 10 is een overzichtstabel opgenomen met de belangrijkste aanbevelingen uit de doorlichtingen die zijn afgerond:
- het scheiden van de rollen van eigenaar en opdrachtgever;
- het actiever invullen van de rol van eigenaar in het sturingsmodel;
- het beter vastleggen van afspraken (met name over verantwoordelijkheids- en risicoverdeling) in bijvoorbeeld convenanten;
- het meer expliciet zichtbaar maken van de doelmatigheidsontwikkeling;
- het transparanter maken van het kostprijsmodel.

In 2014 zijn de volgende doorlichtingen gestart: Dienst Huurcommissie (BZK), Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BZK), Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (VWS) en Dienst ICT Uitvoering (EZ).
Het aantal agentschappen daalt, onder meer als gevolg van opheffingen en samenvoegingen. Zo zijn in 2014 voorbereidingen getroffen voor de opheffing van de agentschappen CBI[74] (BuZa), Domeinen Roerende Zaken (FIN), Almata en Lindenhorst (VWS) en Dienst Landelijk gebied (EZ). Naast het opheffen van agentschappen worden er ook agentschappen samengevoegd. De integratie van het agentschap GDI in het agentschap SSC-ICT (BZK) wordt in 2015 verder vormgegeven.

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) heeft in 2014 een aanvraag ingediend voor de status van agentschap. In het Rijksvastgoedbedrijf gaan drie agentschappen op, te weten de Rijksgebouwendienst (BZK), het Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf (BZK) en de Dienst Vastgoed Defensie (DEF). In overleg met het Rijksvastgoedbedrijf, BZK en Financiën is de aanvraag aangehouden omdat het RVB op dit moment nog niet aan de voorwaarden voor agentschappen voldoet.

---

[73] www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen
[74] Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden

In 2014 is een dataset met informatie over balans, resultaat en fte's[75] van agentschappen in meerjarig verband ontsloten als open data. Deze informatie is te raadplegen op http://opendata.rijksbegroting.nl/.

WNT/Topinkomens
In 2014 heeft de Minister van BZK met de Reparatiewet WNT[76] een aantal onuitvoerbare elementen van de WNT[77] gerepareerd. Daarnaast is een pakket aan onderliggende regelgeving vastgesteld dat ten doel heeft de algemene regelgeving nader uit te leggen en/of nadere aanwijzingen te geven voor de uitvoering. Aansluitend op de wet- en regelgeving is op de website www.topinkomens.nl een uitgebreide set van antwoorden op de in 2014 meest gestelde vragen gepubliceerd. Deze zogenaamde Q&A's zijn interdepartementaal afgestemd om consistentie te waarborgen bij de wetsinterpretatie. Tevens is de informatie op deze website sterk toegesneden op de belangrijkste doelgroepen (instellingen en accountants). Verder is een model verantwoording opgesteld als handreiking aan WNT-instellingen bij het opstellen van hun WNT-verantwoording.

In december 2014 is de WNT-jaarrapportage 2013 naar de Tweede en Eerste Kamer gestuurd en daarna openbaar gemaakt[78]. Deze jaarrapportage geeft inzicht in de uitvoering en realisatie van de doelen van de WNT in het eerste uitvoeringsjaar. De rapportage 2013 bestaat uit twee delen: de WNT-jaaranalyse 2013 (een nadere duiding van de bezoldigingsgegevens) en het WNT-overzicht 2013 (het wettelijk verplichte overzicht van bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven de norm, uitzonderingen, overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen).

In overeenstemming met het regeerakkoord is op 30 december 2014 de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT gepubliceerd[79], die in werking is getreden per 1 januari 2015. Met deze wet is het wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector verder verlaagd van 130% naar 100% van een ministersalaris. Voor zittende bestuurders is overgangsrecht van toepassing. Na de overgangsperiode gaat ook voor hen de nieuwe norm gelden. In enkele sectoren waarvoor in 2014 gestaffelde, verlaagde sectornormen golden, geldt 2015 als een overgangsjaar. In dit overgangsjaar worden door de desbetreffende Ministers nieuwe, verlaagde sectorale staffelnormen vastgesteld, uitgaande van het nieuwe verlaagde algemene maximum.

In 2014 is een eerste verkenning gestart van de verwachte effecten van de in het regeerakkoord afgesproken verdere uitbreiding van de werkingssfeer van de WNT (WNT-3).

[75] Fulltime-equivalent
[76] TK 2013–2014, 34 017, nr. 2
[77] Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
[78] www.topinkomens.nl/jaarrapportages/jaarrapportage-2013
[79] TK 2013–2014, 33 978, nr. 2

Bijlage 1: Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten

Rijksrekening van de uitgaven van de ministeries en de begrotingsfondsen 2014 (x € 1.000)				
	Rekening van	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting
I	Koning	39.987	40.116	129
IIA	Staten-Generaal	138.100	132.065	– 6.035
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	115.713	116.145	432
III	Algemene Zaken	60.492	59.520	– 972
IV	Koninkrijksrelaties	255.753	434.957	179.204
V	Buitenlandse Zaken	9.069.127	10.513.245	1.444.118
VI	Veiligheid en Justitie	11.807.861	12.624.891	817.030
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	635.896	980.610	344.714
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	35.022.913	35.994.893	971.980
IX	Nationale Schuld	48.741.322	65.887.383	17.146.061
IX	Financiën	13.009.668	10.565.884	– 2.443.784
X	Defensie	7.602.033	7.787.751	185.718
XII	Infrastructuur en Milieu	10.253.769	9.899.488	– 354.281
XIII	Economische Zaken	5.032.290	4.935.650	– 96.640
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	33.784.574	32.625.672	– 1.158.902
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	14.817.147	16.066.229	1.249.082
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.795.676	2.813.131	17.455
XVIII	Wonen en Rijksdienst	3.485.390	3.687.093	201.703
A	Infrastructuurfonds	6.594.555	6.108.160	– 486.395
B	Gemeentefonds	18.381.232	18.741.101	359.869
C	Provinciefonds	1.171.987	1.295.743	123.756
F	Diergezondheidsfonds	10.900	13.751	2.851
H	BES-fonds	36.853	38.686	1.833
J	Deltafonds	1.230.838	1.267.371	36.533
	Totalen	**224.094.076**	**242.629.535**	**18.535.459**

Rijksrekening van de ontvangsten van de ministeries en de begrotingsfondsen 2014 (x € 1.000)				
	Rekening van	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting
I	Koning	0	196	196
IIA	Staten-Generaal	5.166	4.520	– 646
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	5.747	6.665	918
III	Algemene Zaken	6.530	6.390	– 140
IV	Koninkrijksrelaties	32.215	45.490	13.275
V	Buitenlandse Zaken	764.408	744.156	– 20.252
VI	Veiligheid en Justitie	1.353.330	1.444.151	90.821
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	383.524	549.477	165.953
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1.232.113	1.254.495	22.382
IX	Nationale Schuld	51.649.014	54.654.124	3.005.110
IX	Financiën	126.999.165	129.199.102	2.199.937
X	Defensie	326.797	291.043	– 35.754
XII	Infrastructuur en Milieu	261.273	214.969	– 46.304
XIII	Economische Zaken	12.733.810	11.485.657	– 1.248.153
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.766.181	1.919.500	153.319
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	72.662	1.038.083	965.421
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	96.030	131.844	35.814
XVIII	Wonen en Rijksdienst	643.598	653.994	10.396
A	Infrastructuurfonds	6.594.555	6.144.585	– 449.970
B	Gemeentefonds	18.381.232	18.741.101	359.869
C	Provinciefonds	1.171.987	1.295.743	123.756
F	Diergezondheidsfonds	10.900	23.521	12.621
H	BES-fonds	32.709	38.686	5.977
J	Deltafonds	1.230.838	1.227.358	– 3.480
	Totalen	**225.753.784**	**231.114.850**	**5.361.066**

Op grond van artikel 61, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 neemt de Minister van Financiën in het Financieel Jaarverslag van het Rijk de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk op. Deze rekening, de Rijksrekening genoemd, is het overzicht op het totaalniveau van de rijksbegroting van alle kasuitgaven en kasontvangsten van de rijksdienst in een jaar die binnen begrotingsverband zijn gerealiseerd en geboekt.

In bovenstaande tabel is de Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten over het jaar 2014 weergegeven. De uitgaven en ontvangsten in deze tabel zijn op kasbasis opgenomen. Een uitzondering hierop vormen de uitgaven en de ontvangsten van begroting IX, Nationale schuld. Deze uitgaven en ontvangsten zijn op kasbasis opgenomen, met uitzondering van de rente-uitgaven en de rente-ontvangsten die op transactiebasis zijn opgenomen. Dit gebeurt op basis van artikel 7, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001. De verschillen in de verschilkolom worden niet toegelicht. Dat gebeurt in de departementale en niet-departementale jaarverslagen. Daarin worden, voor zowel de uitgaven als de ontvangsten, per begrotingsartikel de verschillen tussen de realisaties en de ramingen in de oorspronkelijk vastgestelde begrotingen toegelicht.

Het gerealiseerde saldo van de uitgaven en de ontvangsten over 2014 op grond van deze Rijksrekening – het verschil tussen € 242,6 miljard en € 231,1 miljard, zijnde een negatief verschil (tekort) van € 11,5 miljard – heeft geen directe relatie met het gerealiseerde EMU-saldo 2014 van het Rijk. De saldoberekeningen van beide opstellingen verschillen daartoe teveel van elkaar. Een belangrijk verschil vormen de uitgaven en

ontvangsten van Nationale Schuld (IX) die betrekking hebben op de financieringstransacties (de aflossingen en de aangetrokken leningen in verband met de tekortfinanciering en de herfinanciering). Daarnaast vormen de financiële transacties een belangrijk verschil; deze zijn wel in het overzicht van de Rijksrekening meegenomen, maar tellen niet mee in de berekening van het EMU-saldo. Ook wordt het EMU-saldo opgesteld op transactiebasis, terwijl de hier gepresenteerde opstelling (gedeeltelijk) op kasbasis is. Het «Europese Stelsel van Rekeningen (ESR) 2010» schrijft voor welke uitgaven en ontvangsten als relevant voor het EMU-saldo worden aangemerkt.

Bijlage 2: Saldibalans van het Rijk per 31 december 2014

Saldibalans van het Rijk per 31 december 2014

DEBET					CREDIT
	OMSCHRIJVING	**€ mln.**		OMSCHRIJVING	**€ mln.**
1	Uitgaven ten laste van de begroting 2014	242.630	12	Ontvangsten ten gunste van de begroting 2014	231.116
2	Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)	10.846	13	Ontvangsten buiten begrotings-verband (intra-comptabele schulden)	32.961
3	Liquide Middelen	480	14	Saldi begrotingsfondsen	– 1
4	Saldo geldelijk beheer van het Rijk	11.897	15	Saldi begrotingsreserves	1.778
	Totaal intra-comptabele posten	*265.853*		*Totaal intra-comptabele posten*	*265.853*
5	Openstaande rechten	35.220	16	Tegenrekening openstaande rechten	35.220
6	Extra-comptabele vorderingen op derden	39.850	17	Tegenrekening extra-comptabele vorderingen	39.850
7	Tegenrekening extra-comptabele schulden	345.583	18	Extra-comptabele schulden aan derden	345.583
8	Voorschotten	121.850	19	Tegenrekening voorschotten	121.850
9	Tegenrekening openstaande verplichtingen	89.490	20	Openstaande verplichtingen	89.490
10	Deelnemingen	52.865	21	Tegenrekening deelnemingen	52.865
11	Tegenrekening garanties	203.085	22	Garanties	203.085
	Totaal extra-comptabele posten	*887.943*		*Totaal extra-comptabele posten*	*887.943*
	TOTAAL-GENERAAL	**1.153.796**		**TOTAAL-GENERAAL**	**1.153.796**

Toelichting op de saldibalans van het Rijk

De saldibalans van het Rijk is een optelling van de goedgekeurde saldibalansen van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken, die geconsolideerd wordt met de saldibalans van de centrale administratie van 's Rijks Schatkist. Door het optellen van de afzonderlijke saldibalansen komen ook onderlinge schuldverhoudingen tussen begrotingshoofdstukken tot uiting in de saldibalans van het Rijk. Voor een nadere toelichting op de cijfers wordt verwezen naar de jaarverslagen van de ministeries of de begrotingsfondsen.

Ad 1) Uitgaven ten laste van de begroting

Onder de post uitgaven ten laste van de begroting worden de gerealiseerde uitgaven van het betreffende begrotingsjaar opgenomen van alle ministeries en begrotingsfondsen.

Ad 2) Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)
Onder uitgaven buiten begrotingsverband worden de uitgaven geboekt die in een later jaar met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend. Onder deze post staan alleen de vorderingen waarvan wordt verwacht dat binnen een afzienbare termijn verrekening zal plaatsvinden.

Ad 3) Liquide middelen
De totaalstand van de liquide middelen bestaat uit het saldo bij de banken en de contante gelden.

Ad 4) Saldo geldelijk beheer van het Rijk
De post saldo geldelijk beheer van het Rijk bevat de door Financiën overgenomen uitgaven en ontvangsten binnen begrotingsverband van afgesloten begrotingsjaren. De definitieve afsluiting van een begrotingsjaar vindt plaats nadat de Staten-Generaal de Slotwet hebben aangenomen. Nadat de Staten-Generaal de Slotwet hebben aangenomen worden de eindbedragen voor de uitgaven en ontvangsten die betrekking hebben op het afgesloten begrotingsjaar overgeboekt op de post saldo geldelijk beheer van het Rijk. Het saldo geldelijk beheer is hiermee een meerjarige optelling van alle door het parlement goedgekeurde uitgaven en ontvangsten van het rijk tot en met het laatst afgesloten boekjaar.

Ad 5 en 16) Openstaande rechten
Onder openstaande rechten wordt verstaan: vorderingen die niet voortvloeien uit met derden te verrekenen begrotingsuitgaven, maar op andere wijze ontstaan. Rechten kunnen ontstaan doordat conform wettelijke regelingen vastgestelde aanslagen aan derden worden opgelegd (bijvoorbeeld belastingen, college- en schoolgelden) of op grond van doorberekening van de kosten van verleende diensten of geleverde goederen. Rechten zijn een voorfase van de ontvangsten.

Ad 6 en 17) Extra-comptabele vorderingen op derden
Extra-comptabele vorderingen zijn vorderingen die zijn voortgevloeid uit uitgaven ten laste van de begroting. Het gaat dan om reeds verrichte uitgaven welke binnen begrotingsverband zijn geboekt en waarvoor op termijn nog een verrekening met derden dan wel met een ander onderdeel van het Rijk zal plaatsvinden. Tevens zijn hierin begrepen uitgaven die in eerste instantie op derdenrekeningen zijn geboekt, maar waarvan de verrekening met derden dan wel een ander onderdeel van het Rijk niet binnen een redelijke termijn heeft plaatsgevonden, terwijl verrekening wel mogelijk is.

Ad 7 en 18) Extra-comptabele schulden op derden
Extra-comptabele schulden zijn schulden die zijn voortgevloeid uit ontvangsten ten gunste van de begroting. Net als bij extra-comptabele vorderingen gaat het om reeds verrichte ontvangsten welke geboekt zijn binnen begrotingsverband en waarvoor nog op termijn een verrekening plaats zal vinden. Ook uitgegeven leningen worden onder de post extra-comptabele schulden opgenomen.

Ad 8 en 19) Voorschotten
Onder de post voorschotten worden de bedragen opgenomen die aan derden zijn betaald vooruitlopend op een later definitief vast te stellen c.q. af te rekenen bedrag.

Ad 9 en 20) Openstaande verplichtingen
De post openstaande verplichtingen vormt een saldo van aangegane verplichtingen en hierop verrichte betalingen. Het saldo heeft zowel betrekking op de binnen als buiten begrotingsverband geboekte verplichtingen.

Ad 10 en 21) Deelnemingen
Onder de post deelnemingen worden alle deelnemingen in besloten en naamloze vennootschappen en internationale instellingen opgenomen. De waardering van de deelnemingen geschiedt op basis van de oorspronkelijke aankoopprijs. In enkele gevallen geschiedt de waardering tegen de nominale waarde van het aandeel in het gestort en opgevraagd kapitaal.

Ad 11 en 22) Garanties
Onder de post garanties worden de bedragen opgenomen die de hoofdsommen vormen van de garanties. Een afgegeven garantie wordt gezien als een verplichting en moet ook op dezelfde manier in de administratie worden verwerkt. Er is dus geen verschil in de registratie van garantieverplichtingen en andersoortige verplichtingen. Een verschil tussen een garantie en een andere verplichting is wel dat de hoofdsom van een garantie veelal niet of slechts gedeeltelijk tot uitbetaling zal leiden.

Ad 12) Ontvangsten ten gunste van de begroting
Onder de post ontvangsten ten gunste van de begroting worden de gerealiseerde ontvangsten van het betreffende begrotingsjaar opgenomen van alle ministeries en begrotingsfondsen.

Ad 13) Ontvangsten buiten begrotingsverband (intra-comptabele schulden)
Onder ontvangsten buiten begrotingsverband worden de ontvangsten geboekt die in een later jaar met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend.

Ad 14) Saldi begrotingsfondsen
Onder saldi begrotingsfondsen worden de voordelige beginsaldi van het betreffende begrotingsjaar opgenomen. Het betreft de voordelige beginsaldi van het Diergezondheidsfonds en van het Deltafonds en het nadelige beginsaldo van het Infrastructuurfonds.

Ad 15) Saldi begrotingsreserve
Onder de saldi begrotingsreserve worden de interne reserves van de ministeries opgenomen. Het gaat hier om de volgende reserves:
- Museaal Aankoopfonds en de risicopremie garantstelling (OCW);
- Diverse Economische Zaken;
- Export kredietverzekeringen (Financiën);
- SENO faciliteit (Financiën);
- Garantstelling EON (Financiën);
- Nationale Hypotheekgarantie (Wonen en Rijksdienst);
- Asiel (V&J);
- Fonds opkomende markten (FOM) (Buitenlandse Zaken);
- Finance for international business (FIB) (Buitenlandse Zaken).

Bijlage 3: Overheidsbalans

Tabel 3.1 Overheidsbalans (in miljarden euro)[1]

	2010	2011	2012	2013
Activa	**797**	**822**	**852**	**825**
Niet-financiële activa	**571**	**597**	**606**	**590**
Vaste activa	380	391	397	402
Olie- en gasreserves	142	158	165	148
Grond	49	49	44	40
Financiële activa	**225**	**224**	**246**	**235**
Aandelen en overige deelnemingen	88	83	94	91
Leningen	48	49	58	67
Handelskredieten, transitorische posten	50	46	46	43
Schuldbewijzen	23	22	20	13
Chartaal geld en deposito's	14	14	15	12
Financiële derivaten	2	9	13	10
Passiva	**797**	**822**	**852**	**825**
Financiële passiva	**427**	**460**	**499**	**495**
Schuldbewijzen	318	348	378	378
Leningen	78	84	94	93
Handelskredieten, transitorische posten	31	28	27	24
Deposito's	0,5	0,6	0,6	0,5
Vermogenssaldo	**370**	**361**	**353**	**330**
Vermogenssaldo vorig jaar	402	370	361	353
Mutatie in vermogenssaldo	– 32	– 8	– 8	– 24

[1] Bron: CBS. Het jaar 2013 betreft voorlopige cijfers, net als voor 2010 door de ESA2010-revisie. Het jaar 2012 betreft nader voorlopige cijfers.

De overheidsbalans geeft de balans van de collectieve sector weer en biedt zo inzicht in het totaal van bezittingen, schulden en het vermogen van de centrale overheid, decentrale overheden en de sociale verzekeringsinstellingen als geheel. De bezittingen, de zogenoemde activa, bestaan uit financiële activa zoals uitgezette leningen en niet-financiële activa als wegen en gebouwen. De passivazijde van de balans bestaat uit de schulden en het vermogen.

De overheidsbalans is een foto van het nettovermogen van de overheid op een bepaalde datum. Toekomstige rechten en verplichtingen als toekomstige belastingopbrengsten en AOW-verplichtingen ontbreken.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk bevatte tot en met de terugblik op 2012 een staatsbalans. Deze staatsbalans presenteerde voor de meeste jaren een negatief vermogen. De rijksoverheid gaat namelijk vaak schulden aan, maar de daaruit volgende bezittingen zijn voor een groot deel elders in de collectieve sector ondergebracht, zoals bij decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en scholen. De staatsbalans gaf daarmee een onvolledig beeld van de positie van de overheid. In tegenstelling tot de staatsbalans laat de overheidsbalans wel een volledig beeld zien. In de overheidsbalans is te zien dat er tussen 2010 en 2013 een dalend positief vermogen is. Dat kan het gevolg zijn van een begrotingstekort en prijs- en volumeveranderingen op de balans.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft besloten jaarlijks een overheidsbalans te publiceren. Daarmee verdween de noodzaak van een staatsbalans. Ten tijde van de Miljoenennota 2015 was de overheidsbalans 2013 nog niet beschikbaar. Om die reden bevat dit Financieel Jaarverslag voor het eerst een overheidsbalans.

Toelichting posten overheidsbalans

Activa
De activa, oftewel bezittingen, bestaan uit niet-financiële activa en financiële activa. De niet-financiële activa zijn objecten die een economische waarde hebben. In de praktijk komt dit neer op alle (niet-financiële) objecten die verkocht kunnen worden.

In de schuldcijfers van het FJR zijn de bezittingen niet verwerkt. De overheidsschuld is namelijk een brutoschuldbegrip. Dit betekent dat (financiële) bezittingen van de overheid – bijvoorbeeld de staatsdeelnemingen in Schiphol of de Nederlandse Spoorwegen – niet in mindering worden gebracht op de uitstaande schulden. De achterliggende reden voor het hanteren van een brutoschuldbegrip is dat het arbitrair is welke bezittingen wel en welke niet moeten worden meegeteld. Ook is het moeilijk om de exacte waarde van bezittingen op een eenduidige manier vast te stellen en zijn veel bezittingen niet liquide te maken.

De grootste niet-financiële post bestaat uit de vaste activa. Hierbinnen vormen de grond-, weg- en waterbouwkundige werken van Nederland veruit de grootste post. Een andere grote post zijn de olie- en gasreserves. Dit betreft zowel reserves die nog niet zijn gewonnen als gewonnen reserves die zijn opgeslagen. Deze reeks kan in waarde stijgen door prijsstijgingen, wijzigingen in productie en de ontdekking van nieuwe bronnen.

De post financiële activa bestaat uit alle financiële bezittingen van de overheid. Het gaat bijvoorbeeld om aandelen van de overheid in ondernemingen en leningen aan financiële instellingen. Financiële derivaten springen in het oog door de sterke groei tussen 2010 en 2013. Deze post bestaat grotendeels uit renteswaps die de Nederlandse overheid gebruikt om het renterisico van het financieringsbeleid bij te sturen.

Passiva
De passivakant van een balans laat zien hoe de bezittingen zijn gefinancierd en hoe groot het vermogen is. De financiële passiva stijgen tot en met 2012. In die periode heeft de overheid meer geleend. Deze stijging zit voornamelijk in de toename van obligaties die de overheid op de markt brengt. Het vermogen bestaat uit het saldo van bezittingen (activa) en schulden (financiële passiva). Bij een positief vermogen zijn de bezittingen groter dan de schulden.

Bijlage 4: De belasting- en premieontvangsten in 2014

De belasting- en premieontvangsten in 2014 op EMU-basis			
	Ontwerp-begroting Miljoenennota 2014	Realisatie FJR 2014	Verschil
Kostprijsverhogende belastingen	**74.165**	**73.353**	**– 813**
Invoerrechten	2.366	2.422	56
Omzetbelasting	44.059	42.709	– 1.349
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.146	1.122	– 25
Accijnzen	11.658	11.597	– 61
– Accijns van lichte olie	4.124	4.042	– 82
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	4.056	3.832	– 224
– Tabaksaccijns	2.359	2.633	274
– Alcoholaccijns	341	311	– 29
– Bieraccijns	421	423	1
– Wijnaccijns	357	357	0
Belastingen van rechtsverkeer	3.411	3.932	521
– Overdrachtsbelasting	886	1.566	680
– Assurantiebelasting	2.524	2.366	– 158
Motorrijtuigenbelasting	3.758	3.901	143
Belastingen op een milieugrondslag	4.702	4.637	– 65
– Grondwaterbelasting	0	0	0
– Afvalstoffenbelasting	0	18	18
– Energiebelasting	4.373	4.202	– 171
– Waterbelasting	125	274	149
– Brandstoffenheffingen	205	143	– 62
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	207	214	7
Belasting op zware motorrijtuigen	137	142	5
Verhuurderheffing	1.186	1.224	38
Bankbelasting	1.536	1.453	– 83
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	**62.613**	**65.563**	**2.950**
Inkomstenbelasting	– 835	– 190	646
Loonbelasting	46.115	45.804	– 311
Dividendbelasting	2.436	3.474	1.038
Kansspelbelasting	454	439	– 15
Vennootschapsbelasting	12.888	14.511	1.623
Vermogensbelasting	2	0	– 2
Successierechten	1.553	1.525	– 28
Overige belastingontvangsten	**148**	**240**	**92**
– Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	109	106	– 3
Totaal belastingen	**136.926**	**139.155**	**2.229**
Premies volksverzekeringen op EMU-basis	**44.726**	**43.234**	**– 1.492**
Premies werknemersverzekeringen (Op EMU-basis)	**55.564**	**53.238**	**– 2.326**
Totaal belastingen en premies op EMU-basis	**237.216**	**235.627**	**– 1.589**

Bijlage 5: Overzicht interventies financiële sector

Budgettair overzicht interventies kredietcrisis en Europa
Sinds het najaar van 2008 heeft het kabinet interventies gepleegd om het financiële stelsel gezond te houden en bij te dragen aan het herstellen van de rust op de financiële markten. Vanaf 2010 heeft de overheid ook aan Europese faciliteiten bijgedragen, in het bijzonder door het verstrekken van garanties. Deze bijlage geeft middels een aantal tabellen een overzicht van de verschillende interventies.

Tabel 5.1 geeft de kasstromen en de garanties die met de interventies gepaard gaan en de vindplaatsen ervan in de begroting IX integraal weer. Daarnaast zijn de effecten van de maatregelen op achtereenvolgens: het EMU-saldo, de EMU-schuld en de staatsschuld per thema becijferd. De kolom «telling» geeft hierbij aan welke posten bij elkaar moeten worden opgeteld. Onderaan de tabel worden de totalen van alle maatregelen opgeteld.

Tabel 5.1a Budgettair overzicht interventies kredietcrisis (in miljoenen euro)

#	Stand: FJR 2014	Telling	2008–2012	2013	2014	Bron
	A. Fortis/RFS/AA					
1	Aanschaf ABN AMRO Group – ASR Verzekeringen – RFS Holdings (incl. Z-share en residual N-share)		27.955	0	0	IX art.3
2	*waarvan relevant voor het EMU saldo*		*3.088*			CBS/Eurostat
3	Overbruggingskrediet (voormalig) Fortis		3.750	0	– 200	IX art. 11
4	Renteontvangsten overbruggingskredieten (voormalig) Fortis		– 1.695	– 103	– 98	IX art. 11
5	Dividend ABN Amro Group		– 250	– 400	– 325	IX art.3
6	Dividend ASR Verzekeringen		– 71	– 88	– 99	IX art.3
7	Dividend RFS Holdings		– 6	0	0	IX art.3
8	Dividend financiële instellingen		0	0	0	IX art.3
9	Premieontvangsten capital relief instrument		– 193	0	0	IX art.3
10	Premieontvangsten counter indemnity		– 78	– 26	– 12	IX art.3
	Verleende garanties					
11	Capital Relief Instrument ABN-AMRO (CRI)		32.611			IX art.3
12	*waarvan vervallen*		– 32.611			IX art.3
13	Counter Indemnity ABN-AMRO		950			IX art.3
14	*waarvan vervallen*				– 950	IX art.3
	Totale uitgaven minus ontvangsten	1, 3 t/m 10	**29.412**	**– 617**	**– 734**	
	Effect op EMU saldo	2, 4 t/m 10	**– 795**	**617**	**534**	
	Effect op EMU schuld	1, 3 t/m 10	**29.309**	**– 617**	**– 734**	
	Effect op staatsschuld[1]	1, 3 t/m 10	**29.309**	**– 617**	**– 734**	
	B. SNS Reaal					

#	Stand: FJR 2014	Telling	2008–2012	2013	2014	Bron
15	Kapitalisatie holding en bank		0	2.200	0	IX art.3
16	Overbruggingskrediet		0	1.100	0	IX art.3
17	Kapitalisatie Propertize (vastgoedorganisatie)		0	500	0	IX art.3
18	Renteontvangsten overbruggingskrediet		0	– 7	– 21	IX art.3
19	Dividend SNS Reaal N.V.		0	0	0	IX art.3
20	Premieontvangsten garantie Propertize		0	0	– 2	IX art.3
21	Resolutieheffing		0	0	– 1.005	IX art.1
	Verleende garanties					
22	Garantieverlening Propertize		0	4.166		IX art.3
23	*waarvan vervallen*				– 566	IX art.3
	Totale uitgaven minus ontvangsten	15 t/m 21	**0**	**3.793**	**– 1.028**	
	Effect op EMU saldo[2]	18 t/m 21	**0**	**– 1.123**	**1.028**	
	Effect op EMU schuld[3]	15 t/m 23	**0**	**7.848**	**– 1.594**	
	Effect op staatsschuld	15 t/m 21	**0**	**3.793**	**– 1.028**	
	C. Kapitaalverstrekkingsfaciliteit (€ 20 mld.)					
24	Verstrekt kapitaal ING		2.250	– 750	– 1.500	IX art.3
25	Verstrekt kapitaal Aegon		0	0	0	IX art.3
26	Verstrekt kapitaal SNS Reaal		565	0	0	IX art.3
	waarvan afgeboekt		– 565			IX art.3
27	Couponrente ING		– 718	– 31	– 90	IX art.3
28	Couponrente Aegon		– 177	0	0	IX art.3
29	Couponrente SNS Reaal		– 38	0	0	IX art.3
30	Repurchase fee ING		– 1.688	– 344	– 660	IX art.3
31	Repurchase fee Aegon		– 910	0	0	IX art.3
32	Repurchase fee SNS Reaal		0	0	0	IX art.3
	Totale uitgaven minus ontvangsten	24 t/m 32	**– 716**	**– 1.125**	**– 2.250**	
	Effect op EMU saldo	27 t/m 29	**933**	**31**	**90**	
	Effect op EMU schuld	24 t/m 32	**– 716**	**– 1.125**	**– 2.250**	
	Effect op staatsschuld	24 t/m 32	**– 716**	**– 1.125**	**– 2.250**	
	D. Back-up faciliteit ING					
33	Meerjarenverplichting aan ING		7.655	– 4.933	– 2.722	IX art.3
34	Alt-A portefeuille		11.140	– 6.454	– 4.686	IX art.3
35	*relevant voor de EMU schuld*		*7.501*	*– 4.779*	*– 2.722*	CBS/ Eurostat
36	Back-up faciliteit ING totaal:		– 1	1	– 1.455	IX art.3
a	*waarvan funding fee (rente + aflossing)*		*14.134*	4.808	2.778	IX art.3
b	*waarvan management fee*		*178*	26	0	IX art.3
c	*waarvan portefeuille ontvangsten (rente + aflossing)*		*– 13.323*	– 4.275	– 4.231	IX art.3
d	*waarvan garantiefee*		*– 390*	– 58	0	IX art.3
e	*waarvan additionele garantiefee*		*– 392*	– 87	0	IX art.3
f	*waarvan additionele fee*		*– 193*	– 35	– 1	IX art.3
g	*waarvan verhandelbaarheidsfee*		*– 15*	– 18	– 1	IX art.3
h	*waarvan eenmalige uitkering*		*0*	– 379		IX art.4
i	*waarvan incidentele uitgave*		*0*	19		IX art.3
	Totale uitgaven minus ontvangsten	36	**– 1**	**1**	**– 1.455**	

#	Stand: FJR 2014	Telling	2008–2012	2013	2014	Bron
	Effect op EMU saldo	36b, f, g	**30**	**27**	**2**	
	Effect op EMU schuld	35	**7.501**	**– 4.779**	**– 4.177**	
	Effect op staatsschuld	36	**– 1**	**1**	**– 1.455**	
	E. Garantiefaciliteit bancaire leningen					
37	Premieontvangsten garanties bancaire leningen		– 1.114	– 165	– 100	IX art.2
38	Schade-uitkeringen		0	0	0	IX art.2
39	Garanties bancaire leningen		50.275			IX art.2
40	*waarvan vervallen*		– 33.033	– 7.349	– 9.893	IX art.2
	Totale uitgaven minus ontvangsten	37, 38	**– 1.114**	**– 165**	**– 100**	
	Effect op EMU saldo	37, 38	**1.114**	**165**	**100**	
	Effect op EMU schuld	37, 38	**– 1.114**	**– 165**	**– 100**	
	Effect op staatsschuld	37, 38	**– 1.114**	**– 165**	**– 100**	
	F. IJsland					
41	Vordering op IJsland		769	– 48	– 562	IX art.2
42	Tussenrekening «recovery oude topping up»		54	6	46	IX art.2
43	Uitkeringen depositogarantiestelsel Icesave		1.428	0	0	IX art.2
44	Uitvoeringskosten IJslandse DGS door DNB		7	0	– 6	IX art.2
45	Renteontvangsten lening IJsland		0	0	0	IX art.2
46	Aflossing hoofdsom lening IJsland		– 734	– 77	– 617	IX art.2
	Totale uitgaven minus ontvangsten	43, 44, 45, 46	**701**	**– 77**	**– 623**	
	Effect op EMU saldo	44, 45	**– 7**	**0**	**6**	
	Effect op EMU schuld	43, 44, 45, 46	**701**	**– 77**	**– 623**	
	Effect op staatsschuld	43, 44, 45, 46	**701**	**– 77**	**– 623**	
	Totaal maatregelen «kredietcrisis»:					
	Toerekenbare rentelasten		**6.213**	**767**	**656**	
	Effect op EMU saldo		**– 3.638**	**– 823**	**1.104**	
	Effect op EMU schuld		**35.681**	**1.085**	**– 9.478**	
	Effect op staatsschuld		**28.179**	**1.810**	**– 6.190**	

[1] De conversie van de op de MCN lening opgebouwde rente (103 miljoen) telt wel mee in de uitgaven van 2010 maar niet in de staatsschuld.
[2] Het door Eurostat toegerekende effect van de herkapitalisatie van SNS Reaal Holding en SNS Bank van EUR 2.200 miljoen aan het EMU-saldo is EUR 1.130 miljoen.
[3] Het effect van de kapitaalinjectie van EUR 500 miljoen en de garantie op de funding fee van EUR 4.166 miljoen van Propertize telt in totaal voor EUR 4.666 miljoen mee in de EMU-schuld van 2013.

Tabel 5.1b Budgettair overzicht interventies eurocrisis (in miljoenen euro)

#	Stand per: FJR 2014	Telling	2008–2012	2013	2014	Bron:
	G. Griekenland					
47	Vordering op Griekenland		3.198	0	0	IX art.4
48	Rente lening Griekenland		– 186	– 26	– 14	IX art.4
49	Rentevergoeding Griekenland (ANFA)		13	13	13	IX art.4
50	Teruggave winsten SMP		0	126	112	IX art.4
51	Verstrekt kapitaal EFSF		2	0	0	IX art.4
52	Verstrekt kapitaal ESM		1.829	1.829	915	IX art.4
53	Crisisgerelateerde winst DNB		0	– 905	– 754	IX art.3
54	*waarvan relevant voor het EMU saldo*		0	807	658	IX art.3

#	Stand per: FJR 2014	Telling	2008–2012	2013	2014	Bron:
	Garanties					
55	Garantieplafond Nederland EFSF		97.782	– 48.142	0	IX art.4
	effect verstrekte garantie op EMU schuld:[1]		8.594	2.352	583	CBS/Eurostat
	voor Ierland		774	*348*	*0*	CBS/Eurostat
	voor Portugal		1.193	*405*	*74*	CBS/Eurostat
	voor Griekenland		6.627	*1.599*	*509*	CBS/Eurostat
56	Garantieverlening Nl-aandeel ESM		35.445	0	0	IX art.4
57	Garantieverlening DNB i.v.m. ophoging middelen IMF		13.610	0	0	IX art.4
58	Garantieverlening DNB i.v.m. winstafdracht		0	5.700	0	IX art.3
59	Garantieverlening NL-aandeel EU-begroting		2.832	– 42	– 12	IX art.4
	Totale uitgaven minus ontvangsten	47 t/m 53	**4.856**	**1.037**	**272**	
	Effect op EMU saldo	48 t/m 50, 54	**173**	**694**	**547**	
	Effect op EMU schuld	47 t/m 53, 56	**13.451**	**3.389**	**855**	
	Effect op staatsschuld	47 t/m 53	**4.856**	**1.037**	**272**	
	Totaal maatregelen «Europa»:					
	Toerekenbare rentelasten (saldorelevant)		**206**	**142**	**147**	
	Effect op EMU saldo		**– 33**	**552**	**400**	
	Effect op EMU schuld		**13.451**	**3.389**	**855**	
	Effect op staatsschuld		**4.856**	**1.037**	**272**	

[1] Cijfers zijn voorlopig, omdat het jaarverslag van het EFSF gepubliceerd wordt na de publicatie van het FJR.

Balans interventies

In de onderstaande tabel zijn de bezittingen en schulden die vanwege de interventies (kredietcrisis en Europa) zijn ontstaan weergegeven. Balansonderdelen zijn hierbij opgenomen tegen historische aankoopprijs, conform de bepalingen van de RBV die van toepassing zijn op het onderliggende departementale jaarverslag IX. De bezittingen zijn grotendeels gefinancierd met staatsschuld (zichtbaar in tabel 4.1). Verder is er het cumulatief saldo van kosten en opbrengsten («het resultaat») dat een deel van de bezittingen financiert (vanuit tabel 4.3).

Tabel 5.2 Balans interventies (in miljoenen euro)					
Bezittingen	ultimo 2014	Bron	Schulden	ultimo 2014	Begroting
Fortis/RFS/AA					
aanschaf ABN AMRO Group – ASR Verzekeringen – RFS Holdings (incl. Z-share en residual N-share)	27.955	art. 3	staatsschuld	29.964	tabel 1
overbruggingskrediet (voormalig) Fortis	3.550	art. 11	cumulatief resultaat	4.989	tabel 3
SNS Reaal en Propertize					
			cumulatieve rente	8.132	tabel 3
kapitalisatie holding en bank	2.200	art. 3	cumulatieve uitvoeringskosten	49	
overbruggingskrediet	1.100	art. 3			
kapitalisatie Propertize (vastgoedbeheerorganisatie)	500	art. 3			
ING			**ING**		
core-tier-1 securities	0	art. 3			
back up facility:			back up facility:		
vordering	0	art. 3	*verplichting*	0	art. 3
			voorziening en onverdeeld resultaat	0	art. 3
IJsland					
lening (incl rente)	159	art. 2			
Griekenland					
lening	3.198	art. 4			
EFSF					
deelneming	2	art. 4			
ESM					
deelneming	4.573	art. 4	technische aansluiting	104	
Totaal:	43.237		**Totaal:**	43.237	

Overzicht toerekenbare kosten en opbrengsten

Tabel 5.3 geeft een overzicht van de kosten en opbrengsten van de interventies. Het resultaat betreft het jaarlijkse saldo dat op kasbasis gerealiseerd wordt. Eventuele afwaarderingen van activa (tabel 5.2) worden op het moment dat deze daadwerkelijk gerealiseerd zijn in het resultaat meegenomen. Deze behandeling wijkt af van de systematiek van het EMU-saldo.

Tabel 5.3 Overzicht toerekenbare kosten en opbrengsten (in miljoenen euro)

Kosten en opbrengsten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumulatief
Fortis/RFS/AA								
dividend	0	0	6	200	121	488	424	*1.239*
premie counter indemnity	0	0	26	26	26	26	12	*116*
rente overbruggingskrediet (voormalig) Fortis	502	705	167	169	152	103	98	*1.896*
premieontvangsten CRI	0	28	165	0	0	0	0	*193*
SNS Reaal								
couponrente SNS Reaal	0	38	0	0	0	0	0	*38*
repurchase fee SNS Reaal	0	0	0	0	0	0	0	*0*
afboeking core-tier-1 securities					– 565			*– 565*
dividend	0	0	0	0				*0*
rente overbruggingskrediet						7	21	*28*
Resolutieheffing						0	1.005	*1.005*
Aegon								
couponrente Aegon	0	166	11	0	0	0	0	*177*
repurchase fee Aegon	0	108	52	750	0	0	0	*910*
ING								
couponrente ING	0	645	39	0	34	31	90	*839*
repurchase fee ING	0	295	52	1.000	341	344	660	*2.692*
back up faciliteit (na vorming voorziening)		0	0	0	0	0	1.455	*1.455*
Griekenland								
rente en servicefee	0	0	30	115	41	26	14	*226*
rentevergoeding Griekenland (ANFA)	0	0	0	0	– 13	– 13	– 13	*– 39*
teruggave winsten SMP	0	0	0	0	0	– 126	– 112	*– 238*
IJsland								
topping up		– 106						*– 106*
recovery topping up		0	0	33	21	6	46	*106*
aangegroeide rente		74	– 23	42	27	23	16	*159*
Europese instrumenten								
crisisgerelateerde winst DNB	0	0	0	0	0	905	754	*1.659*
Overige								
premieontvangsten garanties bancaire leningen	0	116	407	361	230	165	100	*1.379*
uitvoeringskosten crisismaatre-gelen	– 9	– 31	– 3	2	– 1	– 12	5	*– 49*
toerekenbare rentelasten op staatsschuld	– 450	– 2.036	– 1.493	– 1.280	– 1.160	– 909	– 804	*– 8.132*
Resultaat	**43**	**2**	**– 564**	**1.418**	**– 746**	**1.064**	**3.771**	**4.989**

In onderstaand overzicht staan de uitstaande garanties die in het kader van de kredietcrisis en Europa verstrekt zijn. Het cumulatief saldo geeft de stand van de uitstaande garanties per einde 2014 weer.

Tabel 5.4 Garantieoverzicht (bedragen in miljoenen euro)									
Garanties «kredietcrisis en Europa»	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Som:	Bron:
A. Fortis/RFS/AA									
Capital Relief Instrument ABN-AMRO (CRI)	0	32.611	0	0	0	0	0	32.611	IX art.3
waarvan vervallen	*0*	*0*	*– 32.611*	*0*	*0*	*0*	*0*	– 32.611	IX art.3
Counter Indemnity ABN-AMRO	0	0	950	0	0	0	0	950	IX art.3
waarvan vervallen							– 950	– 950	IX art.3
B. SNS Reaal									
Garantieverlening Propertize	0	0	0	0	0	4.166	0	4.166	IX art.3
waarvan vervallen							– 566	– 566	IX art.3
E. Garantiefaciliteit bancaire leningen									
Garanties bancaire leningen	2.740	47.535	0	0	0	0	0	50.275	IX art.2
waarvan vervallen	*0*	*– 3.174*	*– 8.103*	*– 5.823*	*– 15.933*	*– 7.349*	*– 9.893*	– 50.275	IX art.2
H. Europese instrumenten									
Garantieplafond Nederland EFSF	0	0	25.872	71.910	0	– 48.142	0	49.640	IX art.4
effect verstrekte garantie op EMU schuld:				*993*	*7.601*	*2.352*	*583*	11.529	CBS/ Eurostat
voor Ierland				*495*	*279*	*348*	*0*	1.122	CBS/ Eurostat
voor Portugal				*498*	*695*	*405*	*74*	1.672	CBS/ Eurostat
voor Griekenland				*0*	*6.627*	*1.599*	*509*	8.735	CBS/ Eurostat
Garantieverlening Nl-aandeel ESM	0	0	0	0	35.445	0	0	35.445	IX art.4
Garantieverlening DNB i.v.m. ophoging middelen IMF	0	0	0	13.610	0	0	0	13.610	IX art.4
Garantieverlening DNB i.v.m. winstafdracht	0	0	0	0	0	5.700	0	5.700	IX art.3
Garantieverlening NL-aandeel EU-begroting	0	0	2.946	– 120	6	– 42	– 12	2.778	IX art.4
Totaal	**2.740**	**76.972**	**– 10.946**	**79.577**	**19.518**	**– 45.667**	**– 11.421**	**110.773**	

Bijlage 6: Garantieoverzicht van het Rijk 2014

Tabellen 6.1, 6.2 en 6.3 geven een totaaloverzicht van directe en indirecte risico's voor het Rijk. Voor details over onderstaande garantieregelingen en achterborgstellingen wordt verwezen naar begrotingen en jaarverslagen van de betreffende vakdepartementen. In de tabellen is aangegeven op welke begroting en op welk begrotingsartikel de verschillende regelingen zijn opgenomen.

Garanties
Een garantie wordt omschreven als een voorwaardelijke, financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Garantieregelingen worden als verplichting opgenomen in de begroting van het betreffende vakdepartement.

Tabel 6.1 bevat de garantieregelingen van het Rijk. Alle regelingen met een uitstaand risico, een risicoplafond of mutaties groter dan 100 miljoen euro zijn uitgesplitst weergegeven. Alle andere regelingen zijn samengevat in de post «overig». Het overzicht bevat alle garanties met de stand ultimo 2014. Ontwikkelingen daarna zijn niet in het overzicht opgenomen omdat die buiten de reikwijdte van het jaarverslag 2014 vallen. Deze worden meegenomen in het garantieoverzicht bij de Miljoenennota 2016.

In het overzicht worden achtereenvolgens de begroting, het begrotingsartikel en de omschrijving van de garantie weergegeven. Daarachter staat voor de jaren 2013 en 2014 het bedrag dat daadwerkelijk als risico is verleend dan wel door de Tweede Kamer is geautoriseerd, genaamd de «uitstaande garanties». Onder de uitstaande garanties vallen ook de garanties die in eerdere jaren zijn verstrekt. In 2014 zijn er garanties verleend, maar zijn er ook garanties komen te vervallen. Dit is terug te lezen in de kolommen «verleende garanties» en «vervallen garanties».

Een garantieregeling van het Rijk kent vrijwel altijd een maximum, het zogenaamde plafond. Dit plafond kan een jaarlijks plafond zijn (per jaar mag een maximaal bedrag aan garanties worden verleend) of een totaalplafond (er mogen nooit meer garanties verleend worden dan het plafond). In tabel 6.1 is onderscheid gemaakt tussen beide soorten plafonds. Bij regelingen waar geen plafond is afgesproken, is het totaalplafond gelijk gesteld aan de uitstaande garanties. Bij internationale organisaties is gekozen het garantieplafond gelijk te stellen aan de uitstaande garanties. Hiervan is sprake bij de Europese garanties (EFSF, EFSM en ESM) en de garanties van een aantal internationale financiële instellingen.

Tabel 6.1 Door het Rijk verleende garanties (in miljoenen euro)								
b	a	omschrijving	Uitstaande garanties 2013	Verleende garanties 2014	Vervallen garanties 2014	Uitstaande garanties 2014	Garantie-plafond 2014	Totaal plafond
VIII	7	Bouwleningen academische ziekenhuizen	253,4		13,7	239,7		239,7
VIII	14	Achterborgovereenkomst NRF	220,8	41,2	14,1	247,9		380,0
VIII	14	Indemniteitsregeling	288,5	432,0	369,5	351,0[1]		300,0
IXB	2	Garantie interbancaire leningen	9.893,0		9.893,0			
IXB	2	WAKO (kernongevallen)	14.023,0			14.023,0		14.023,0
IXB	3	Deelneming ABN AMRO	950,0		950,0			
IXB	3	DNB winstafdracht	5.700,0			5.700,0		5.700,0
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	954,8		2,0	952,8		952,8
IXB	3	Garantie SNS	4.166,4		566,4	3.600,0		3.600,0
IXB	4	DNB – deelneming in kapitaal IMF	45.345,0	1.864,2		47.209,2		47.209,2
IXB	4	DNB kredietverlening BIS		113,4	113,4			
IXB	4	EBRD	589,1			589,1		589,1
IXB	4	EFSF	49.640,4			49.640,4		49.640,4
IXB	4	EFSM	2.790,0		12,0	2.778,0		2.778,0
IXB	4	EIB	9.895,5			9.895,5		9.895,5
IXB	4	EIB – kredietverlening i.k.v. overeenk. Lomé/Cotonou	84,9	89,1		174,0		174,0
IXB	4	ESM	35.445,4			35.445,4		35.445,4
IXB	4	Kredieten EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2.325,0		10,0	2.315,0		2.315,0
IXB	4	Wereldbank	3.255,1	633,1		3.888,1		3.888,1
IXB	5	Exportkredietverzekering	20.858,1	8.882,1	16.366,5	13.373,7	10.000,0	
IXB	5	MIGA – herverzekeren					150,0	
IXB	5	Regeling Investeringen	226,5	5,8	57,2	175,0	453,8	
XIII	13	BMKB	2.165,5	372,4	626,5	1.911,4	706,3	
XIII	13	GO	679,8	108,8	144,2	644,3	400,0	
XIII	13	Scheepsnieuwbouw garantieregeling	44,1		33,2	10,9	999,7	
XIII	16	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	394,3	28,5	79,3	343,6	130,0	
XIII	18	Garantie voor natuurgebieden en landschappen	433,2		18,0	415,1		449,1
XVI	2, 3	Instellingen voor de gezondheidszorg	542,3	25,7	85,2	482,8		482,8
XVI	3	Voorzieningen tbv instellingen gehandicapten	146,2	2,6	25,5	123,4		123,4
XVII	41	Garantie FOM	62,9	5,7		68,6		204,2
XVII	45	Garanties IS-NIO	252,1		28,4	223,6		223,6
XVII	45	Garanties IS-Raad van Europa	176,7			176,7		176,7
XVII	45	Garanties Regionale ontwikkelingsbanken	1.854,8		39,7	1.815,0		1.815,0
		Overig	317,4	45,9	39,4	323,8		
		Totaal	**213.974,0**	**12.650,5**	**29.487,4**	**197.137,1**		
		Totaal als percentage bbp	33,3			30,1		

[1] Dit bedrag bestaat uit het uitstaand risico ultimo 2014 van € 192 miljoen en het totaal van garanties die vier maanden of korter voorafgaand aan ultimo 2014 zijn vervallen, en waarover op grond van de regeling nog schade gemeld kan worden (het zogenoemde viermaandsrisico).

Tabel 6.2 bevat de uitgaven en ontvangsten behorende bij de door de staat verstrekte garanties in 2013 en 2014. Alleen garanties waarop daadwerkelijk uitgaven en ontvangsten zijn gedaan groter dan 50 duizend euro worden hier weergegeven. De in de tabel getoonde uitgaven betreffen de schade-uitkeringen op afgegeven garanties. De in de tabel getoonde ontvangsten betreffen zowel ontvangen premies, provisies en dergelijke als op derden verhaalde (schade-)uitkeringen.

Tabel 6.2 Uitgaven en ontvangsten op de door het Rijk verstrekte garanties (in miljoenen euro)						
b	a	omschrijving	Uitgaven 2013	Ontvangsten 2013	Uitgaven 2014	Ontvangsten 2014
VI	34	Garantiestelling Faillissementscuratoren dienst JUSTIS	1,1		1,2	
IXB	1	Garantie procesrisico's	0,3		0,4	
IXB	2	Garantie interbancaire leningen		164,8		99,6
IXB	2	Terrorismeschades (NHT)		1,5		1,3
IXB	2	WAKO (kernongevallen)		0,1		1,1
IXB	3	Deelneming ABN AMRO		25,6		12,5
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	5,4	5,7		5,7
IXB	3	Garantie SNS				1,9
IXB	3	NIB – Regeling Bijzondere Fin.		0,3		
IXB	5	Exportkredietverzekering	91,2	167,0	43,4	205,9
IXB	5	Regeling Investeringen		0,7		0,8
XIII	13	BMKB	102,4	21,5	97,8	30,4
XIII	13	GO	8,2	10,2	17,9	9,4
XIII	13	Groeifinancieringsfaciliteit	2,4	2,0	2,2	2,4
XIII	14	Garantie Aldel			3,5	
XIII	14	Geothermie	0,5	0,5		2,2
XIII	16	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	24,1	1,2	23,7	2,0
XIII	16	Regeling nieuwe agrarische schadeverzekering			0,4	
XV	2	Startende ondernemers	0,9			
XVI	3	Voorzieningen tbv instellingen gehandicapten	12,7	1,7		
XVII	41	Garantie FOM				0,1
XVII	45	Garanties IS-NIO	0,8	1,6	0,7	4,7
		Totaal	**249,9**	**404,4**	**191,1**	**380,1**

Achterborgstellingen
Naast het risico uit garantieregelingen staat het Rijk ook indirect bloot aan risico's uit achterborgstellingen. In die gevallen wordt de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door het Rijk maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. Het Rijk wordt pas aangesproken zodra de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen. In de begroting van het betreffende vakdepartement worden achterborgstellingen niet als verplichting opgenomen (zolang er geen schade ontstaat of is ontstaan). De achterborgstellingen zijn opgenomen in tabel 6.3.

Het risico uit de achterborgstellingen (in tabel 6.3) is niet één op één te vergelijken met het risico uit de garantieregelingen (in tabel 6.1). Bij achterborgstellingen worden de risico's soms gedeeld met gemeenten. Zo worden de verplichtingen die het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) voor 1 januari 2011 is aangegaan voor 50 procent gedekt door gemeenten en voor 50 procent door de rijksoverheid. Verplichtingen aangegaan na deze datum worden volledig door de rijksoverheid gedekt. Bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) wordt de gehele positie met gemeenten gedeeld.

Per achterborgstelling gelden verschillende regelingen om eventuele schade te dekken. Bij het WSW dient eerst het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) sanering- en projectsteun te verlenen. Hierna moet het WSW zijn bufferkapitaal aanspreken. Indien dit niet voldoende is, worden de obligo's van de deelnemende woningcorporaties aangesproken. Een obligo is een voorwaardelijke verplichting van de deelnemer om aan het fonds een bepaald bedrag over te maken. Pas daarna wordt een beroep gedaan op de achterborg van de rijksoverheid. Zo heeft de sanering van Vestia niet geleid tot een aanspraak op de achterborgstelling. De Stichting

Waarborgfonds Zorg (WFZ) kent een soortgelijke regeling. Ook hier wordt eerst het bufferkapitaal aangesproken om schade te dekken. Daarna moeten de zorginstellingen met een door het WFZ geborgde lening een percentage (maximaal 3 procent van de uitstaande garanties van de deelnemende zorginstelling) van het leningenbedrag afdragen (obligo). Mocht dit onvoldoende zijn om de verplichtingen van het WFZ na te komen, dan kan het WFZ een beroep doen op de rijksoverheid. Bij het WEW geldt geen obligoverplichting. Hier dienen huizen als onderpand, waardoor de schade zich beperkt tot eventuele restschulden na gedwongen verkoop. Het WEW teert bij verlies direct in op het bufferkapitaal.

Tabel 6.3 Achterborgstellingen van het Rijk (in miljarden euro)[1]

b	a	omschrijving	Geborgd vermogen 2013	Geborgd vermogen 2014	Buffer-kapitaal 2014	Obligo
XVIII	1	Achterborgstelling WEW (NHG)	164	176	0,8	n.v.t.
XVIII	1	Achterborgstelling WSW	86,2	85,5	0,5	3,2
XVI	42	Achterborgstelling WFZ	8,9	8,6	0,2	0,3
		Totaal achterborgstellingen	259,1	270,1	1,3	3,2

[1] In deze tabel zijn voorlopige realisaties opgenomen.

Bijlage 7: Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de beleidsmatige mutaties na Najaarsnota. Hierbij is een ondergrens gehanteerd van 2 mln. Waar de mutaties per brief aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd, is de verwijzing naar het betreffende Kamerstuknummer opgenomen.

In 2014 heeft de Minister van Financiën er (wederom) op toegezien dat Ministers de Tweede Kamer tijdig informeren over beleidsmatige uitgaven- en verplichtingenmutaties die zich na de Najaarsnota hebben voorgedaan. Dit heeft erin geresulteerd dat ook dit jaar veruit de meeste beleidsmatige mutaties tijdig aan de Kamer gemeld zijn.

In onderstaande tabellen zijn alle beleidsmatige mutaties na Najaarsnota weergegeven. Het betreft zowel uitgavenmutaties (U) als verplichtingenmutaties (V). In de laatste kolom is tevens aangegeven of er op het betreffende artikel een overschrijding heeft plaatsgevonden.

Mutaties gemeld aan de Tweede Kamer

Begrotingshoofdstuk	Art. nr	Omschrijving	Bedrag (mln.)	Kamerstuk	U	V	Overschrijding
4 KR	1	Kustwacht en Koninklijke marechaussee	56,2	34 000 IV nr. 1		X	Ja
4 KR	2	Lopende inschrijving Sint Maarten	13,9	34 000 IV nr. 30	X	X	Ja
6 V&J	31	Helikoptercapaciteit (SAR)	2,5	34 000 VI nr. 67	X		Ja
6 V&J	31	Ghentkazerne & Landelijk Bureau Regioburgermeesters	18,5	34 000 VI nr. 67		X	Ja
6 V&J	31	Overeenkomst telecomaanbieders	18,0	34 000 VI nr. 67		X	Ja
8 OCW	4	Vooruitbetaling salarismix MBO	41,1	34 000 VIII nr. 82	X		Ja
8 OCW	15	Vooruitbetaling mediabijdrage 2015	142,0	34 000 VIII nr. 82	X		Ja
9B Financiën	5	Storting reserve EKV	186,4	34 085 nr. 1	X	X	Nee
12 I&M	19	Subsidieverlening VNG	2,0	34 000 VII nr. 62		X	Nee
12 I&M	20	Heeze Leende	3,8	34 000 VII nr. 62		X	Nee
12 I&M	20	Tijdelijke overgangsregeling ISV geluid	2,3	34 000 VII nr. 62	X		Ja
12 I&M	20	Tijdelijke overgangsregeling ISV geluid	3,3	34 000 VII nr. 62		X	Ja
12 I&M	25	BDU beter benutten	54,1	34 000 VII nr. 62		X	Nee
12 I&M	25	BDU beter benutten decentraal spoor	4,8	34 000 VII nr. 62		X	Nee
12 I&M	25	BDU grensoverschrijdend spoorvervoer	10,1	34 000 VII nr. 62		X	Nee

Begrotingshoofdstuk	Art. nr	Omschrijving	Bedrag (mln.)	Kamerstuk	U	V	Overschrijding
12 I&M	97	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB)	5,4	34 000 VII nr. 62		X	Ja
13 EZ	40	Schikking Autoriteit Consument en Markt (ACM)	5,2	34 000 XIII nr. 144	X	X	Ja
16 VWS	4	Subsidie innovatie project ziekenhuisarts	6,2	34 000 XVI nr. 97		X	Nee
16 VWS	4	Opdrachtverlening ZonMw	102,6	34 000 XVI nr. 97		X	Nee
16 VWS	10	Factuur opdracht IGZ aan RIVM	2,1	34 000 XVI nr. 97	X	X	Nee
17 BH&OS	2	Duurzaam gebruik natuurlijke hulpbronnen	11,6	34 000 XVII nr. 41	X	X	Ja
17 BH&OS	4	Humanitaire hulp	2,1	34 000 XVII nr. 41	X	X	Ja
51 PF	1	Programmatische aanpak stikstof	39,5	34 000 XIII nr. 144	X	X	Ja
51 PF	1	DU ontwikkelen OEM variabel	6,2	34 000 C nr. 16	X	X	Nee
55 IF	12	Wegen	33,0	34 000 VII nr. 62	X		Ja
65 DF	1	Voorfinanciering Hoogwaterbeschermingsprogramma	14,4	34 000 VII nr. 62	X	X	Nee
65 DF	3	Programma Stroomlijn	6,3	2015Z05098		X	Ja

Kustwacht en Koninklijke Marechaussee
In 2014 zijn zowel de verplichting voor de bijdrage aan de Kustwacht voor 2014 als voor 2015 vastgelegd. Verder wordt de inzet vanuit de flexibele pool van de Koninklijke Marechaussee voor de grensbewaking voortgezet tot en met 31 december 2019. De verlenging van het protocol is gemeld in de Ontwerpbegroting 2015.

Lopende inschrijving Sint Maarten
Sint Maarten heeft op grond van de Rijkswet Financieel toezicht de mogelijkheid om, via een lopende inschrijving met Nederland, leningen voor investeringen aan te gaan. De geldleningen waarop Nederland inschrijft dienen te voldoen aan de normen en criteria van de rijkswet, zoals een positief advies van het College financieel toezicht. Sint Maarten heeft een leenverzoek ingediend van Ang 30,7 mln. (ca. 13,9 mln. euro).

Helikoptercapaciteit (SAR)
Door VenJ is een financiële bijdrage van 2,8 mln. verstrekt aan Rijkswaterstaat ten behoeve van de benodigde helikoptercapaciteit van de rijksoverheid gerelateerd aan Kustwachttaken. Deze kasbijdrage aan de Search and Rescue helikopter (SAR) heeft geleid tot een beperkte kasoverschrijding op artikel 31.

Ghentkazerne en Landelijk Bureau Regioburgermeesters
Deze mutatie bestaat uit twee componenten:
- Met de Minister van Defensie is overeengekomen dat VenJ jaarlijks een bijdrage van 0,5 mln. verstrekt aan Defensie voor het medegebruik van faciliteiten, gebouwen en terreinen van de Van Ghentkazerne in Rotterdam. Het betreft een meerjarige verplichting voor 25 jaar voor de periode van 2018 tot en met 2042. Zodoende wordt het verplichtingen-

budget 2014 bij Slotwet verhoogd met 12,5 mln. De uitgaven per jaar passen binnen de kas-meerjarencijfers.

- In 2014 is een meerjarige subsidie toegezegd van 4,5 mln. aan het Overleg van Regioburgemeesters ten behoeve van het instellen van een landelijk bureau voor de regioburgemeesters. Dit bureau ondersteunt onder andere diverse overleggen tussen de Minister van VenJ, regioburgemeesters, het OM, de Nationale Politie, de VNG en het College van procureurs-generaal. Het betreft een meerjarige verplichting voor de periode van 2014 tot en met 2018. Het oorspronkelijke verplichtingenbudget voor 2014 is 0,7 mln. De aangegane verplichting leidt tot een overschrijding van het oorspronkelijke verplichtingenbudget in 2014 met 3,8 mln. Het verplichtingenbudget 2014 wordt derhalve bij Slotwet met 3,8 mln. verhoogd. De uitgaven per jaar passen binnen de kas-meerjarencijfers.

Overeenkomst telecomaanbieders
De Staat is op grond van de «Regeling vergoeding kosten aftappen en gegevensverstrekking» gehouden om bepaalde kosten die aanbieders maken in dit verband te vergoeden. De Staat heeft in dat kader een meerjarige vergoedingsovereenkomst 2014–2016 gesloten met de zes grote telecomaanbieders waarvan de eindbetaling plaats zal vinden in 2017. De aangegane overeenkomst dient te worden vastgelegd in de verplichtingenadministratie 2014. De contracten zijn afgesloten met een totaalbedrag van 29,5 mln. Dit leidt tot een overschrijding van 18,5 mln. op het oorspronkelijk verplichtingenbudget van 11,0 mln. in 2014. Abusievelijk was deze verplichtingen-overschrijding voor Najaarsnota nog niet gemeld. De kasuitgaven per jaar zijn onderdeel van meerjarige kasraming op artikel 31. Het verplichtingenbudget wordt derhalve bij Slotwet met 18,5 mln. verhoogd.

Vooruitbetaling Salarismix MBO & Vooruitbetaling Mediabijdrage 2015
Vlak voor de jaarwisseling zijn twee betalingen gedaan die bedoeld waren voor vlak na de jaarwisseling. De mutaties en bijbehorende betalingen hebben betrekking op uitbetaling voor de salarismix 2015 van de sector MBO van 41,1 mln. en betaling aan het Commissariaat voor de Media van 142,8 mln. De betrokken instellingen zijn geïnformeerd.

Storting reserve EKV
Dit betreft de storting in de EKV-begrotingsreserve. De onderuitputting in 2014 op schades, recuperaties en premies wordt gestort in deze reserve. Deze storting is aangekondigd bij NJN, waarbij het definitieve bedrag nog niet bekend was.

Subsidieverlening VNG
Aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is een subsidie verstrekt van 3 mln. ten behoeve van Omgevingsdiensten voor de uitvoering van de afspraken in het SER-Energieakkoord. Het betreft de monitoring en handhaving van energiebesparing. Hierdoor vindt een overschrijding van 2 mln. plaats op het verplichtingenbudget op dit artikel. Het verplichtingenbudget zal derhalve met 2 mln. worden verlaagd in 2015.

Heeze-Leende
Op dit artikel vindt een overschrijding plaats op het verplichtingenbudget met 3,8 mln. Dit betreft de uitvoering van het programma Sanering Verkeerslawaai voor het railproject Heeze-Leende. Deze verhoging leidt niet tot hogere kasuitgaven in 2014 of in latere jaren.

Tijdelijke overgangsregeling ISV Geluid
Voor de tijdelijke overgangsregeling Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing Geluid zijn meer aanvragen ingediend dan eerder voorzien. De aanvragen overschrijden hierdoor het budget dat in de Najaarsnota voor deze regeling gereserveerd is. De kasoverschrijding ten opzichte van de Najaarsnota bedraagt 2,3 mln. Het verplichtingenbudget wordt opgehoogd met 3,3 mln. ten opzichte van de Najaarsnota.

BDU: Beter Benutten & Beter Benutten decentraal spoor & Grensoverschrijdend spoorvervoer
De BDU-beschikking voor het jaar 2015 is eind 2014 afgegeven aan de decentrale overheden. Bij het opstellen van de Najaarsnota was nog niet in alle gevallen bekend welke afspraken moesten worden vastgelegd. Ten opzichte van de tweede suppletoire wet gaat het om het vastleggen van de volgende verplichtingenbedragen:

- 54,1 mln. voor het programma Beter Benutten
- 4,8 mln. voor Beter Benutten, Decentraal Spoor
- 10,1 mln. voor Grensoverschrijdend Spoorvervoer, Vleuten-Geldermalsen (Vleugel) en decentralisatie Zwolle-Enschede

Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB)
De subsidie voor Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) wordt verplicht in het jaar voorafgaand aan het jaar van uitgaven. Door een technische fout met conversies in eerdere jaren is er een onbalans ontstaan tussen kas en verplichtingen. Om dit te corrigeren en het meerjarig weer gelijk te trekken zijn de verplichtingen in 2014 opgehoogd met 5,4 mln. Deze verhoging was noodzakelijk voor het als verplichting vastleggen van het gepubliceerde subsidieplafond voor de stichting. Dit heeft geen invloed op de uitgaven.

Schikking Autoriteit Consument en Markt (ACM)
Nadat in 2003 in Amsterdam een hond was overleden na het plassen tegen een lantaarnpaal, heeft de ACM de netbeheerder Liander opdracht gegeven om in verband met de veiligheid alle lantaarnpalen in Amsterdam aan te passen. Liander heeft deze opdracht uitgevoerd. Naderhand hebben zij aan de rechter voorgelegd of ze gedwongen had mogen worden om alle lantaarnpalen aan te passen. In 2014 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) Liander in het gelijk gesteld en de ACM opgedragen de extra kosten voor de aanpassingen te vergoeden. De ACM en Liander hebben eind november 2014 een akkoord bereikt over de hoogte van de schadevergoeding die de ACM aan Liander moet betalen in verband met de gemaakte kosten. Dit bedrag is 5,2 mln.

Subsidie innovatie project ziekenhuisarts
Het verplichtingenbudget op subartikelonderdeel subsidies binnen onderdeel «Positie cliënt» is met 6,2 mln. opgehoogd. De mutatie betreft alleen verplichtingen en komt ten laste van het verplichtingenbudget 2015. De mutatie hangt samen met de subsidie Traject 2 innovatie project ziekenhuisarts.

Opdrachtverlening ZonMw
Het verplichtingenbudget op subartikelonderdeel bijdragen aan ZBO's/RWT's wordt verhoogd met 102,6 mln. De mutatie betreft alleen verplichtingen en komt ten laste van het verplichtingenbudget 2015–2019. De mutatie hangt samen met de meerjarige opdrachtverlening aan ZonMw.

Factuur opdracht IGZ aan RIVM
Dit betreft een overboeking van 2,2 mln. in verband met een opdracht van de IGZ aan het RIVM. Om de factuur te kunnen betalen wordt binnen het artikel het budget overgeheveld van het instrument eigen personeel naar het instrument overig materieel van de inspecties.

Duurzaam gebruik natuurlijke hulpbronnen
Op artikel 2.3 van BHOS is het kasbudget in 2014 met ca. 12 mln. overschreden. De betaling voor de zesde middelenaanvulling van het *Global Environment Fund* (GEF), die aanvankelijk was gepland voor 2015, is in 2014 al geheel voldaan. Hiermee wordt in 2015 de benodigde budgettaire ruimte gecreëerd om de vertraging in het Grote Meren-programma (die werd gemeld in de tweede suppletoire wet) op te vangen.

Humanitaire hulp
Op artikel 4.1 is het kasbudget overschreden. Deze overschrijding van ca. 2 mln. (non-ODA) is veroorzaakt door de tweede inzet van de JSS Karel Doorman voor het vervoer van humanitaire goederen naar de door ebola getroffen gebieden in West-Afrika. Hiervoor is dekking gevonden in onderuitputting op de non-ODA-budgetten op de sub-artikelen 1.1 en 1.2.

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)
De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft in het bestuurlijk overleg met de provincies van november 2014 de toezegging gedaan dat het Ministerie van Economische Zaken in 2014 nog een bedrag beschikbaar stelt aan vier provincies, onder meer voor het oplossen van een aantal knelpunten die het ontstaan van ontwikkelingsruimte tegenhouden. De middelen zijn via het provinciefonds beschikbaar gesteld aan de vier provincies.

DU ontwikkelen OEM variabel
Er zijn middelen herschikt van een decentralisatie naar de algemene uitkering om verdeeltechnische redenen. De totale omvang van het provinciefonds wijzigt niet.

Wegen
Voor de projecten A4 Delft-Schiedam en A15 Maasvlakte-Vaanplein heeft RWS eerder dan verwacht met de opdrachtnemer overeenstemming bereikt over enkele facturen voor reeds uitgevoerde werkzaamheden. Dit leidt tot een versnelling van kasuitgaven, waardoor dit jaar ongeveer 33 mln. meer betaald zal worden dan waarop bij Najaarsnota was gerekend.

Voorfinanciering Hoogwaterbeschermingsprogramma
Bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) hebben Waterschappen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om projecten voor te financieren. Doordat Waterschappen voorfinancieren, kunnen projecten eerder worden uitgevoerd dan in het jaar waarin deze formeel in de programmering van het HWBP staan opgenomen.

Als het kasbeeld op het DF het toelaat kunnen voorgefinancierde projecten eerder worden terugbetaald dan in het jaar waarin deze geprogrammeerd staan. Hierbij geldt als voorwaarde dat de subsidiebeschikking voor het voorgefinancierde project reeds moet zijn verleend. In 2014 bedraagt de omvang van de verleende subsidiebeschikkingen 14,4 mln. Het huidige kasbeeld op het DF maakt het mogelijk om de desbetreffende subsidiebeschikkingen nog in 2014 te betalen. Dit heeft geen effect op het totaal beschikbare budget voor het HWBP.

Programma stroomlijn
Het programma Stroomlijn heeft – als onderdeel van Ruimte voor de Rivier – de opdracht om ruwe vegetatie in de stroombaan van de grote rivieren te verwijderen. De planning van een van de projecten van Stroomlijn is aangepast. Hierdoor is voor een bedrag van 6,3 mln. eind 2014 verplicht in plaats van in 2015. Deze begrotingsaanpassing is tot stand gekomen naar aanleiding van de accountantscontrole op de financiële verantwoording 2014.

Mutaties niet gemeld aan de Tweede Kamer

Begrotings-hoofdstuk	Artikel-nummer	Omschrijving	Bedrag (mln.)	U	V	Overschrijding
6 VenJ	33	Correctie nav controle AR	11,9		X	nee
7 BZK	7	Internetspiegel	5,2		X	Ja
7 BZK	11	Detacheringen	2,5		X	Ja
8 OCW	95	RCE ontvangsten	9,6	X		Nee
8 OCW	4	Overboekingen CN	5,8	X		Nee

Correctie n.a.v. controle AR
Bij het opstellen van Kamerstuk 34 000 VI nr. 67 is een fout gemaakt waardoor aan de Tweede Kamer is gemeld dat er een verplichting van 1 mln. is aangemaakt om tegemoet te komen aan de juridische verplichting om de gemeenten te compenseren voor de processenverbaal 2014. In plaats van 1 mln. had er 12 mln. moeten staan. Deze omissie is door de Algemene Rekenkamer geconstateerd, nadat de termijn voor het melden aan de Tweede Kamer reeds was verstreken. In de Slotwet is het juiste bedrag opgenomen.

Internetspiegel
Het programma InternetSpiegel is in 2014 vastgelegd in de verplichtingen voor de komende jaren. ICTU voert het programma sinds 2007 uit en is gericht op het verbeteren van de prestaties van organisaties in de publieke sector.

Detacheringen
Eind 2014 hebben een aantal meerjarige detacheringen bij Binnenlandse Zaken plaatsgevonden. Het betreft vooral personeel voor het bureau van de Nationaal Commissaris Digitale Overheid.

RCE ontvangsten
Het gaat hier om externe financiering van projecten. Hiertoe heeft een desaldering plaatsgevonden.

Overboekingen CN
Het betreft verschillende overboekingen binnen artikel 4 (mbo) om de kosten voor Caribisch Nederland / CAST op het juiste instrument te verantwoorden.

Bijlage 8: Beleidsdoorlichtingen

Beleidsdoorlichtingen in departementale begroting 2014 aangekondigd voor het jaar 2014, status per eind 2014				
Departement	Onderwerp	Artikel	In 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden	Vertraagd, oplevering na 2014
V Buitenlandse Zaken	Bevordering Internationale Rechtsorde	1, 2		X
	Mensenrechtenbeleid	1		X
	Nabuurschap[1]	3		X
VI Veiligheid en Justitie	Rechtshandhaving en vervolging: Bestuur, informatie en technologie	33.2	X	
	Rechtshandhaving en vervolging: Opsporing en vervolging	33.3	X	
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Betrouwbare GBA en reis- en identiteitsdocumenten	6.5	X	
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat	1, 3, 4, 6, 7, 11 en 12	X	
	Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk	1, 3, 4, 6, 7, 11 en 12	X	
	Het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod	15	X	
	Het bevorderen van emancipatie	25	X	
IX Financiën en Nationale Schuld	Exportkrediet- en investeringsverzekering	5	X	
	Kasbeheer	12	X	
X Defensie	Wijziging samenstelling Koninklijke marine (2005)	2		X
	Flexibel Personeelssysteem	8		X
XII Infrastructuur en Milieu	Waterkwantiteit	11	X	
	Ruimtelijke Ontwikkeling (SVIR)	13	X	
	Openbaar vervoer en Brede Doeluitkering	15, 25	X	
XIII Economische Zaken	Een excellent ondernemingsklimaat[2]	13		X
	Concurrerende, duurzame en veilige agro-, visserij- en voedselketens[3, 4]	16		X
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Arbeidsongeschiktheid	3	X	
XVI Volkgezondheid, Welzijn en Sport	Laagdrempelige ondersteuning bij opvoeden en opgroeien[4]	5.1		X
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Hernieuwbare energie in ontwikkelingssamenwerking	2		X
	Genderbeleid	3		X
	Humanitaire hulp	4		X
XVIII Wonen en Rijksdienst	Woonomgeving en bouw: Energiebesparing gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	2.1	X	
	Woonomgeving en bouw: Kwaliteit woonomgeving	2.3	X	
	Kwaliteit rijksdienst	3.1	X	
TOTAAL	**27**		**16**	**11**

[1] In de begroting aangepast van 2014 naar 2015, oplevering vertraagd naar 2016.
[2] Deze beleidsdoorlichting wordt samengevoegd met de beleidsdoorlichting over artikel 12 en in 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden.
[3] Deze beleidsdoorlichting zal onderdeel uitmaken van het IBO naar dit onderwerp.
[4] Per abuis is deze beleidsdoorlichting niet in de Miljoenennota 2014 opgenomen. Deze staat wel in de departementale begroting voor 2014.

Overige beleidsdoorlichtingen die in 2014 aan de Tweede Kamer zijn gestuurd			
Departement	Onderwerp	Artikel	Oorspronkelijk gepland voor
V Buitenlandse Zaken	Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie	3	2013
	Private sector ontwikkeling	4	2013
VI Veiligheid en Justitie	Slachtofferzorg	34.4	2013
X Defensie	Bescherming kwetsbare schepen nabij Somalië	1	2013
XII Infrastructuur en Milieu	Duurzaamheid[1]	21	2015
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Bestuurlijke en financiële verhoudingen	1	2012
	Overheid als werkgever	7	2012
XIII Economische Zaken	Een doelmatige en duurzame energievoorziening	14	2013
	Groen onderwijs van hoge kwaliteit	17	2013

1 Oplevering van deze beleidsdoorlichting is een jaar eerder dan in de departementale begroting 2014 is voorzien.

Bijlage 9: Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds

Berekening accres

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om de uitgaven voor hun taken te financieren. Eén van hun belangrijkste inkomstenbronnen is de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het gemeente- en provinciefonds wordt sinds 1995 bepaald door de normeringssystematiek, waarbij de fondsen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (ngru). Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen binnen de ngru hebben direct invloed op de omvang van de fondsen («samen de trap op, samen de trap af»). De jaarlijkse toe- of afname van het gemeente- en provinciefonds die voortvloeit uit deze koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Tabellen 9.1–9.3 geven weer hoe de ontwikkeling van de ngru uiteindelijk resulteert in het accres 2014. Bij de bepaling van de omvang van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven vormen de netto rijksuitgaven het startpunt. Op de netto rijksuitgaven (A) worden correcties (B) doorgevoerd (zie tabel 9.2 en gerelateerde toelichting). Het saldo geeft de ngru, de basis voor de accresberekening (C).

Tabel 9.1: Ontwikkeling van netto gecorrigeerde rijksuitgaven: van begroting naar accrespercentage

	2013	2014
1 De Koning	40	40
2A Staten-Generaal	134	128
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	108	110
3 Algemene Zaken	50	53
4 Koninkrijksrelaties	91	72
5 Buitenlandse Zaken	7.839	9.769
6 Veiligheid en Justitie	10.918	11.181
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	530	656
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	32.382	33.001
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	16	17
9B Financien	1.584	1.591
10 Defensie	7.310	7.412
12 Infrastructuur & Milieu	9.806	9.856
13 Economische Zaken	4.679	4.480
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20.270	20.406
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4.294	4.278
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.970	2.709
18 Wonen en Rijksdienst	2.566	3.033
50 Gemeentefonds	17.989	18.741
51 Provinciefonds	1.553	1.296
Aanvullende posten	193	42
(A) Totaal netto uitgaven	**125.322**	**128.868**
(B) Totaal correcties	**– 36.136**	**– 37.881**
(C)Totaal NGRU (=A+B)	**89.186**	**90.987**
Accres (%) = (Ct – Ct-1)/Ct-1)		**2,02%**

De correcties op de netto rijksuitgaven (tabel 9.2) kunnen in drie categorieën ingedeeld worden.

1. Uitgaven die wel relevant zijn voor de uitgavenkaders, maar niet voor de basis van de accresberekening, de ngru. Het gaat om uitgaven die relatief gevoelig zijn voor macro-economische ontwikkelingen en waarop het Rijk geen invloed heeft, bijvoorbeeld de afdrachten aan de EU. Door de rijksuitgaven voor deze uitgavenposten te corrigeren, wordt de accresraming minder afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen, wat de stabiliteit van de accresontwikkeling ten goede komt.
2. Uitgaven die niet relevant zijn voor het uitgavenkader, maar wel voor de ngru, bijvoorbeeld studieleningen.
3. Financieringsverschuivingen. Financieringsverschuivingen zijn verschuivingen van geldstromen binnen het Rijk die niet tot meer of minder bestedingsruimte van het Rijk leiden, maar in de normeringssystematiek wel effect hebben op het accres doordat het schuiven zijn tussen ngru-relevante uitgaven en niet-ngru-relevante uitgaven. De rijksuitgaven worden voor deze posten gecorrigeerd omdat per saldo geen sprake is van meer of minder uitgaven, er is alleen sprake van een andere financieringsbron. Het gaat bij deze correcties bijvoorbeeld om overhevelingen van departementale begrotingen naar het gemeente- en provinciefonds en financieringsverschuivingen tussen het Rijk en de sociale zekerheidsfondsen.

Tabel 9.2: Totaal correcties		
	2013	2014
EU-afdrachten (inclusief landbouwheffingen)	– 6.986	– 8.860
HGIS	– 4.674	– 4.417
WWB	– 5.667	– 5.736
GF/PF	– 17.981	– 18.257
WMO en opleidingsfonds	– 2.155	– 2.291
Studieleningen en radiofrequenties	1.522	1.738
Overboekingen RBG-eng – GF/PF	1.107	996
Financieringsverschuivingen	– 1.301	– 988
Overig	0	– 66
Totaal correcties	**– 36.136**	**– 37.881**

Tabel 9.3	
	2014
1. Accres % (nominaal)	2,02%
2. Grondslag normeringssystematiek	17.981
3. Accres (= 1 * 2)	363
4. Accres stand FJR 2014 (mln. euro)	363
wv. Gemeentefonds	*332*
wv. Provinciefonds	*31*

Ontwikkeling accres 2014

Tabel 9.4 Aansluiting accres stand MN 2014 naar stand FJR 2014	
	2014
Accrespercentage, stand MN 2014	**4,24%**
Accres, stand MN 2014 (mln. euro)	756
Mutatie sinds MN 2014 (mln. euro)	**– 393**
Accres, stand FJR 2014 (mln. euro)	*363*
Accrespercentage, stand FJR 2014	**2,02%**

Het accres 2014 is vastgesteld op 2,02 procent, dit komt overeen met 363 miljoen euro. Ten opzichte van de raming in de Miljoenennota (MN) 2014 betekent dit een neerwaartse bijstelling van bijna 400 miljoen euro. Deze bijstelling is het resultaat van een veelheid aan mutaties op de rijksbegroting. Hieronder volgt een toelichting op de meest relevante mutaties die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van het accres 2014 sinds de MN 2014.

Macro-economische ontwikkelingen
In 2014 was sprake van een lagere prijsontwikkeling dan eerder geraamd. Dit heeft geleid tot een lagere prijsbijstelling in 2014 en daardoor tot een lager accres 2014. Daarnaast is bij Begrotingsafspraken 2014 de prijsbijstelling deels ingehouden. In 2014 was ook sprake van een lagere loonontwikkeling, die doorwerkt in een lagere loonbijstelling van de departementale begrotingen en daardoor leidt tot een lager accres 2014.

Dividenden
In 2014 was sprake van een meevaller bij de dividenden op staatsdeelnemingen. Op basis van nieuwe businessplannen viel het geraamde dividend van onder andere Urenco, Gasunie en Schiphol hoger uit. Ook de winstafdracht DNB liet een meevaller zien. Door deze meevallers zijn de netto-uitgaven van het rijk gedaald en daardoor ook het accres.

Kasschuiven
Daarnaast is besloten tot enkele kasschuiven. Op de begroting van Infrastructuur en Milieu zijn middelen uit 2014 (ongeveer 250 miljoen euro) doorgeschoven naar de jaren 2016 en 2017 om de schommelingen binnen het budget te egaliseren. Dit drukt het accres in 2014 en leidt tot een hoger accres in de jaren 2016 en 2017. Daar tegenover staat een kasschuif op de OCW-begroting van 450 miljoen euro van 2015 naar 2014 voor de OV-studentenkaart om het kasritme van de staat te optimaliseren.

Lagere realisatie begroting 2014
Het Financieel Jaarverslag 2014 laat een lagere realisatie van de rijksbegroting zien dan was begroot bij Miljoenennota 2015. Dit heeft tot een neerwaartse bijstelling van het accres van ongeveer 140 miljoen euro geleid. Zo is er minder uitgegeven aan kinderopvangtoeslag en overige kindregelingen. Er is sprake van minder studieleningen. En er is sprake van onderuitputting bij het innovatiefonds. Daarnaast is er sprake van onderuitputting op de departementale begrotingen van bijna 200 miljoen euro. De onderuitputting doet zich met name voor op de begrotingen van V&J, Financiën en SZW.

Bijlage 10: Agentschappen in beeld

Agentschappen zijn uitvoerende diensten van ministeries. Zij leveren zelfstandig en tegen betaling producten of diensten aan andere organisaties binnen het Rijk of aan derden. Begin 2014 telde het Rijk in totaal 38 agentschappen die beleid van de overheid uitvoeren. Agentschappen verstrekken uitkeringen, beheren gegevens en verrichten inspecties. Bekende agentschappen zijn het KNMI, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Rijkswaterstaat.

Agentschappen zijn zelfstandiger in hun bedrijfsvoering dan de gewone onderdelen van een ministerie, zonder dat de ministeriële verantwoordelijkheid is ingeperkt. Agentschappen hebben een specifiek sturingsmodel en een ander financieel administratief stelsel. Een agentschap moet aan verschillende voorwaarden voldoen. Deze zijn opgenomen in de Regeling agentschappen die op 1 januari 2013 in werking is getreden.

Doorlichtingen 2014
In de Regeling agentschappen is opgenomen dat alle agentschappen voortaan minimaal iedere vijf jaar worden doorgelicht. Met het doorlichten wordt een beter beeld gevormd van elk agentschap over de sturing, het financieel beheer, de bekostiging en de doelmatigheidsontwikkeling.

In 2014 zijn de doorlichtingen van Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (VWS), Dienst Justitiële Inrichtingen (VenJ), Centraal Justitieel Incassobureau (VenJ), Agentschap SZW (SZW) afgerond met een doorlichtingsrapport. De belangrijkste aanbevelingen afkomstig uit deze rapporten zijn in Tabel 10.1 opgenomen. Bij het aanbieden van het doorlichtingsrapport aan de eigenaar van het doorgelichte agentschap wordt erop gewezen dat het zijn/haar verantwoordelijkheid is om het rapport integraal te publiceren. Tabel 10.1 geeft tevens weer of het doorlichtingsrapport reeds is gepubliceerd en de vindplaats van de rapportage.

In 2014 zijn de doorlichtingen gestart van Dienst Huurcommissie (BZK/WenR), Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BZK/WenR), Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (VWS) en Dienst ICT Uitvoering (EZ). Het komende jaar worden de overige agentschappen doorgelicht.

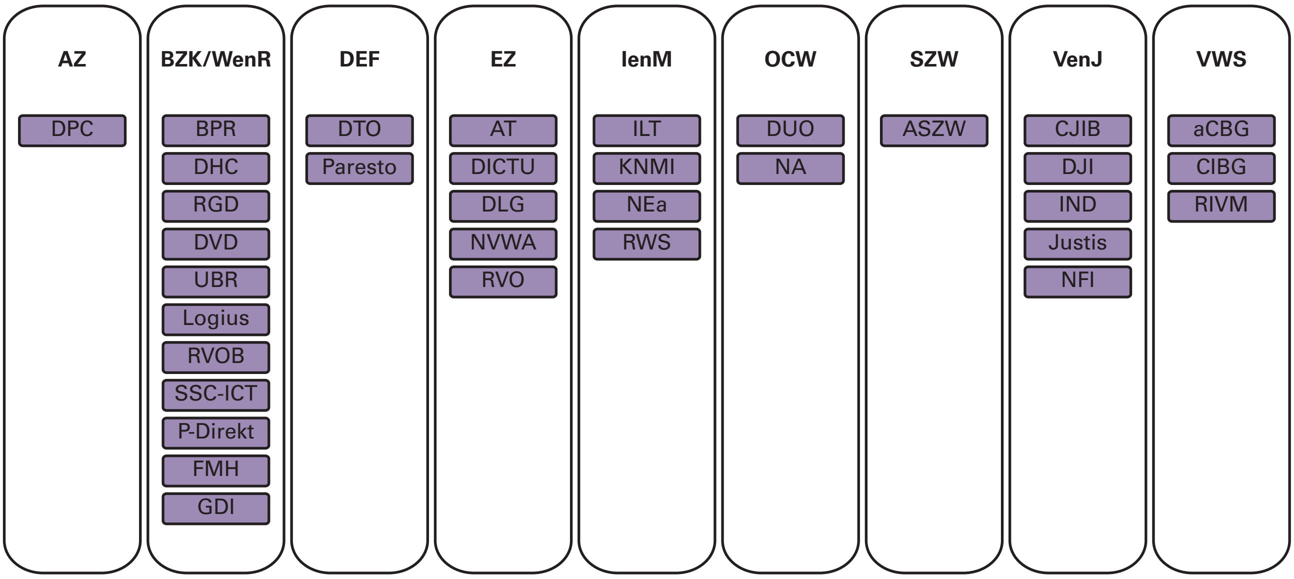
Agentschappen in beeld
Begin 2014 waren er binnen de rijksoverheid 38 agentschappen; grote en kleine diensten, uitvoerders van beleid en uitvoerders van bedrijfsvoeringstaken, diensten die politiek meer of minder gevoelige producten of diensten leveren, etc. Agentschappen leveren daarmee een grote en belangrijke bijdrage aan de uitvoering van beleid. Aan de hand van onderstaande tabellen en grafieken wordt de wereld van agentschappen nader in beeld in gebracht. De agentschappen CBI (BuZa), Domeinen

Roerende Zaken (FIN), Almata en Lindenhorst (VWS) worden begin 2015 opgeheven.

Ministeries en agentschappen

Agentschappen vallen volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Kenmerkend voor agentschappen is dat er een resultaatgericht sturingsmodel bestaat waarbij de beleids-DG's binnen de rijksoverheid of derden van buiten de rijksoverheid als opdrachtgever optreden, het agentschap als opdrachtnemer en in principe de secretaris-generaal als eigenaar. De verantwoordelijkheden die bij deze rollen behoren zijn vastgelegd in de Regeling agentschappen. Figuur 10.1 geeft de verdeling weer van de agentschappen naar de verschillende ministeries. In Tabel 10.2 is een lijst met verklarende afkortingen van de agentschappen opgenomen.

Figuur 10.1 Agentschappen per ministerie

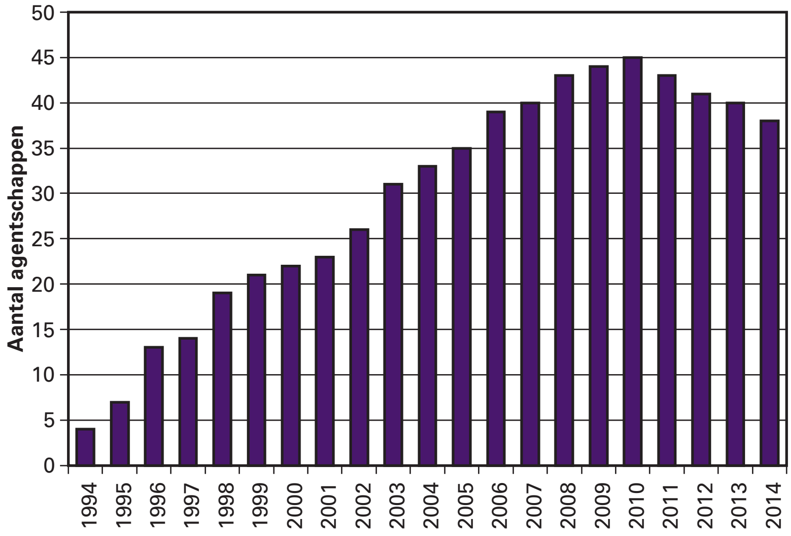


Ontwikkeling aantal agentschappen

In 1994 werden de eerste drie agentschappen opgericht. Het aantal agentschappen is daarna jarenlang gestegen. Figuur 10.2 geeft de ontwikkeling van het aantal agentschappen door de jaren heen weer.

Vanaf 2011 daalt het totale aantal agentschappen weer als gevolg van fusies (ingegeven door het samenvoegen van ministeries of door de vorming van shared service organisaties) en opheffingen. Tevens wordt aan de hand van de Regeling agentschappen ook de status van reeds bestaande agentschappen herbezien. Dat kan ook leiden tot omvorming van agentschappen naar reguliere dienstonderdelen van een ministerie. In de toekomst kan de verdere vereenvoudiging in de aansturing en bekostiging van bedrijfsvoering of clustering leiden tot een verdere afname van het aantal agentschappen.

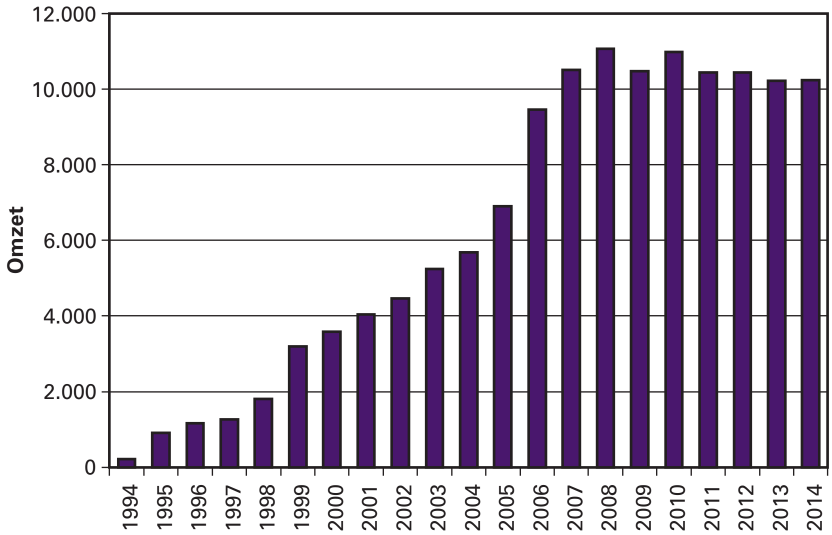
Figuur 10.2 Ontwikkeling totaal aantal agentschappen, 1994–2014



Ontwikkeling omzet agentschappen

Agentschappen brengen voor hun producenten en diensten tarieven in rekening en genereren daarmee omzet. Deze omzet dient ter dekking van de kosten van de dienstverlening, onder meer voor personeel en materieel. Omzet wordt niet gevormd uit programmamiddelen van een ministerie. Gekoppeld aan de groei van het aantal agentschappen is ook een groei in de totale omzet te zien. Deze vertoont een gelijke ontwikkeling. Na een flinke stijging van de omzet vlakt deze af en stabiliseert die in de laatste jaren. Deze ontwikkeling wordt weergegeven in Figuur 10.3. De omzet van alle agentschappen bij elkaar bedraagt ultimo 2014 ruim 10 miljard euro.

Figuur 10.3 Ontwikkeling totale omzet agentschappen (in miljoenen euro), 1994–2014

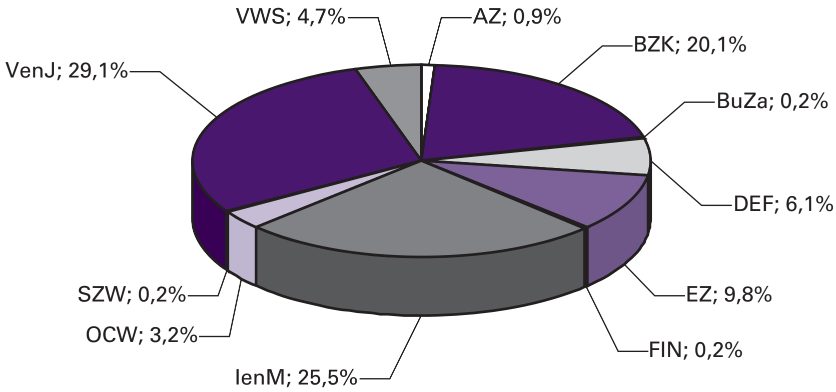


Omzet agentschappen per ministerie

De agentschappen van de ministeries van IenM, VenJ en BZK/WenR vormen samen 75% van de totale omzet. Figuur 10.4 maakt dit inzichtelijk. Dit grote aandeel wordt veroorzaakt doordat er drie zeer grote agentschappen bestaan, te weten Rijkswaterstaat (IenM), Dienst Justitiële

Inrichtingen (VenJ) en de Rijksgebouwendienst (BZK/WenR). Het Ministerie van BZK/WenR heeft bovendien een groot aantal agentschappen die tevens shared service organisatie zijn, zoals P-Direkt, FMHaaglanden en Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk. Deze agentschappen leveren vooral producten en diensten op het gebied van bedrijfsvoering. De tendens is dat meer en meer bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid wordt verzorgd door shared service organisaties.

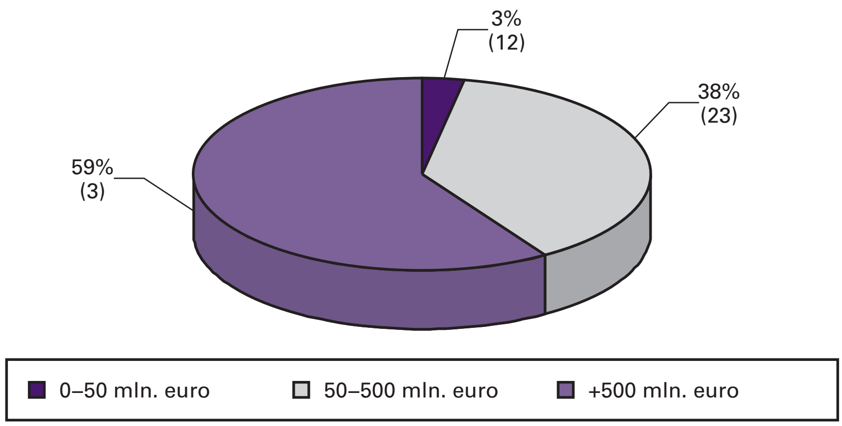
Figuur 10.4 Omzet agentschappen per ministerie (in procenten van de totale omzet, ultimo 2014)



Er zijn grote en kleine agentschappen binnen de rijksoverheid terug te vinden. Dit wordt ook geïllustreerd aan de hand van Figuur 10.5. Deze figuur geeft het relatieve aandeel in de omzet van alle agentschappen weer waarbij ook het aantal agentschappen (tussen haakjes) wordt gepresenteerd. Van de 38 agentschappen (ultimo 2014) hebben 12 agentschappen een relatief kleine omzet van onder de 50 miljoen euro. Deze 12 agentschappen hebben een aandeel van enkel 3% van de omzet van alle agentschappen gezamenlijk.

De drie grootste agentschappen – Rijkswaterstaat (IenM), Dienst Justitiële Inrichtingen (VenJ) en de Rijksgebouwendienst (BZK/WenR) – hebben maar liefst een aandeel van 59% van de omzet van alle agentschappen gezamenlijk.

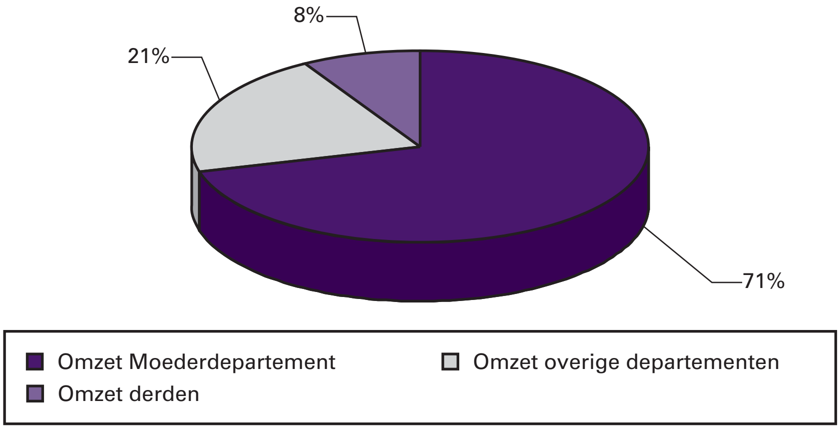
Figuur 10.5 Aandeel in totale omzet per omzetcategorie (in procenten, ultimo 2014)



Deze omzet wordt aan de agentschappen verstrekt op basis van prestatieopdrachten en budgetten van opdrachtgevers. Deze opdrachtgevers bevinden zich met name binnen de rijksoverheid. De meeste omzet van

agentschappen (71%) komt van de beleidsdirecties van het eigen departement, de zogenaamde omzet van het moederdepartement. Ongeveer 21% van de omzet komt bij andere departementen vandaan en slechts 8% van de omzet is afkomstig van opdrachtgevers buiten het rijk (derden). Dit wordt weergegeven in Figuur 10.6.

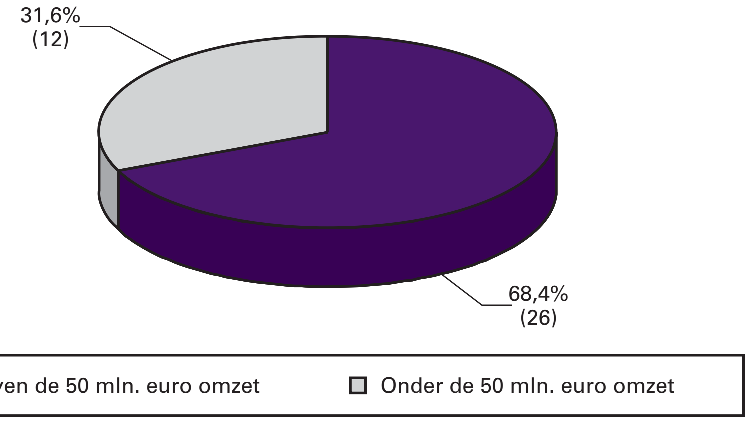
Figuur 10.6 Herkomst omzet agentschappen (in procenten van de totale omzet, ultimo 2014)



Omvang agentschap

Met de inwerkingtreding van de Regeling agentschappen is een belangrijke instellingsvoorwaarde geïntroduceerd. Er is namelijk gekozen voor een eenduidige omzetnorm die van toepassing is op nieuw op te richten agentschappen. Deze minimum omzetnorm bedraagt 50 miljoen euro. Een minimumomvang scherpt de afweging die steeds gemaakt moet worden: instellen van een nieuwe zelfstandige organisatie, aansluiten bij reeds bestaande agentschappen dan wel outsourcen. Voor agentschappen opgericht vóór 1 januari 2013 geldt een overgangsregime. Dit overgangsregime houdt in dat voor agentschappen met een omzet kleiner dan 50 miljoen euro bij de eerste brede doorlichting specifiek gekeken wordt of een statusverandering zinvol is. Uit de doorlichting moet dan blijken of een stelselverandering bijdraagt tot een beter functioneren van de dienst. Als blijkt dat de dienst goed functioneert kan de conclusie ook zijn dat een stelselverandering niet zinvol is, mede gelet op de kosten die een verandering met zich meebrengt. Figuur 10.7 toont de verdeling van *bestaande* agentschappen naar de minimum omzetnorm van 50 miljoen euro voor *nieuwe* agentschappen waarbij ook het aantal agentschappen (tussen haakjes) wordt gepresenteerd.

Figuur 10.7 Omvang agentschappen (in procenten van het totaal aantal agentschappen, ultimo 2014)



De drie agentschappen met de hoogste omzet zijn ultimo 2014			
Agentschap	Ministerie	Omzet (in miljoenen euro)	Aandeel in totale omzet
1. RWS	IenM	2.397	23,4%
2. DJI	VenJ	2.376	23,2%
3. RGD	BZK/WenR	1.274	12,4%

Administratieve stelsels agentschappen

Er zijn twee soorten agentschappen: verplichtingen-kasagentschappen en baten-lastenagentschappen. Beide soorten agentschappen beschikken over specifieke financiële mogelijkheden, die aansluiten bij de eigen bewegingsruimte en vrijheid om beslissingen te nemen over de uitvoering.

Verplichtingen-kasagentschap

Het verplichtingen-kasstelsel is een begrotings- en verantwoordingsstelsel waarin de financiële verplichtingen die een agentschap aangaat en de kasuitgaven die een agentschap verricht geïntegreerd worden opgenomen. Het moment waarop een agentschap een verplichting aangaat of een geldbedrag feitelijk uitgeeft of ontvangt, is maatgevend voor opname in de begroting en de verantwoording. In principe werken deze agentschappen met hetzelfde verplichtingen-kasstelsel als ministeries dat ook gebruiken.

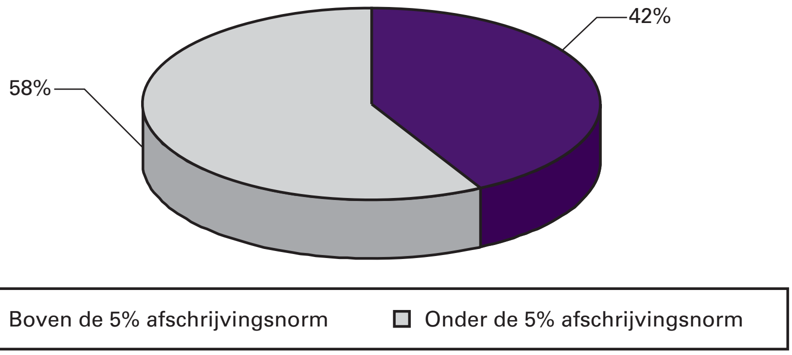
Baten-lastenagentschap

In 2014 voerden alle agentschappen nog het stelsel van baten en lasten. Het baten-lastenstelsel betekent concreet dat agentschappen werken met een stelsel van dubbel boekhouden, waarbij de balans en staat van baten en lasten met elkaar communiceren. De kenmerkende begrippen in de balans zijn activa oftewel bezittingen (zoals inventaris, voorraden of onderhanden werk) en passiva oftewel verplichtingen (zoals leningen, schulden en voorzieningen) en het eigen vermogen. In de staat van baten en lasten wordt gesproken over opbrengsten (baten), kosten (lasten) en nettoresultaat in plaats van ontvangsten en uitgaven zoals in het kasstelsel. Kosten en opbrengsten worden geregistreerd in verslagperiodes en opgenomen in de begrotingen en verantwoordingen over de verslagperiodes waarop zij tot stand zijn gekomen.

Een van de kenmerken van het baten-lastenstelsel is het kunnen doen van investeringen (in vaste activa). De hieraan verbonden afschrijvingskosten worden doorberekend in de kostprijs. Deze kosten worden gespreid over de levensduur van de investering, in plaats van dat zij in één keer ten laste van het jaar komen waarin de investering is verricht. Dit gaat vooral op bij investeringen in vaste activa als huisvesting. Met het rijkshuisvestingsstelsel betrekken agentschappen hun huisvesting van de Rijksgebouwendienst (RGD) en betalen vervolgens huur aan de RGD. Dat betekent dat agentschappen zelf niet meer hoeven te investeren in gebouwen en hierop ook niet meer hoeven af te schrijven. Immers, de RGD investeert en schrijft af.

Geringe investeringen en afschrijvingskosten beperken voor agentschappen het nut van het voeren van een baten-lastenstelsel in afwijking van het verplichtingen-kasstelsel van het moederdepartement. Daarom is in de Regeling agentschappen een minimumnorm voor afschrijvingskosten opgenomen. Pas als de afschrijvingskosten meer dan 5% van de totale lasten bedragen, mogen nieuwe agentschappen werken met het baten-lastenstelsel. Figuur 10.8 laat zien dat 42% van de bestaande agentschappen deze norm haalt volgens de nieuwe Regeling agentschappen.

Figuur 10.8 Afschrijving ten opzichte van de totale lasten (in procenten van totaal aantal agentschappen, ultimo 2014)



De drie agentschappen met het hoogste percentage afschrijvingskosten ten opzichte van de totale lasten in de periode 2011–2014 zijn

Agentschap	Ministerie	Afschrijvingskosten (percentage van totale lasten)
1. RGD	BZK/WenR	24,3%
2. P-Direkt	BZK/WenR	16,6%
3. SSC-ICT	BZK/WenR	14,0%

Balans

Tabel 10.3 geeft de totale balans van alle agentschappen bij elkaar weer. Ultimo 2014 bedroeg het totaal van alle bezittingen 19,6 miljard euro.

Tabel 10.3 Totaal balansvermogen agentschappen (in miljoenen euro, ultimo 2014)			
Vaste activa	7.290	Exploitatiereserve	262
Voorraden	9.481	Verplichte reserve	110
Nog te ontvangen posten	688	Onverdeeld resultaat	98
Liquide middelen	2.157	Voorzieningen	413
		Leningen FIN	6.560
		Kortlopende schulden	12.177
	19.615		**19.615**

Staat van baten en lasten

In Tabel 10.4 wordt de cumulatieve staat van baten en lasten van alle agentschappen weergegeven. Ultimo 2014 bedraagt het totaal aan baten 10,4 miljard euro. Hier staan nagenoeg gelijke lasten tegenover. Dit past in het streven om kostendekkend te werken, waarbij door de agentschappen nagenoeg geen winst wordt gemaakt.

Tabel 10.4 Staat van baten en lasten (in miljoenen euro, ultimo 2014)		
Omzet moederdepartement	7.240	
Omzet overige departementen	2.140	
Omzet derden	859	
		10.239
Overige baten		154
Totaal baten		**10.393**
Personele kosten	3.895	
Materiële kosten	3.238	
		7.133
Afschrijvingskosten		536
Overige lasten		2.627
Totaal lasten		**10.296**
Exploitatieresultaat		**98**

Tabel 10.1 Belangrijkste aanbevelingen doorlichtingen agentschappen

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
2012	**FMH**	Rolverdeling (opdrachtgevers, opdrachtnemer en eigenaar) moet helder vastgelegd worden.	Het kostprijsmodel dient verder vereenvoudigd te worden t.b.v. transparantie naar de opdrachtgevers en om effectiever te kunnen sturen op efficiency en doelmatigheid.	–	–	–
2012	**CIBG**	– Eigenaar: geef meer inzicht in het besluitvormingsproces rondom tarieven en doelmatigheid. – Opdrachtgevers: maak heldere (meerjarige) financiële afspraken met het CIBG voordat een taak of project wordt gestart of het boekjaar begint. – Stel een opdrachtgeversberaad in waaraan alle opdrachtgevers (zowel van binnen als buiten VWS) deel moeten nemen. – Opdrachtnemer: zorg ervoor dat het CIBG beter in control is. – Opdrachtnemer: professionaliseer het inhuizen van nieuwe taken en zorg voor eenduidigheid in aanspreekpunten voor opdrachtgevers.	– Standaardiseer processen en systemen veel meer. – Maak doelmatigheid een belangrijk onderdeel van de centrale sturing. Ontwikkel hiervoor eenduidige prestatie-indicatoren. – Ontwikkel een toekomstvast kostprijsmodel en houd dit daarna voor meerdere jaren constant, zodat de prijsontwikkeling kan worden gevolgd. – Neem als uitgangspunt dat de dienstverlening tegen een reële kostprijs wordt geleverd, zoveel mogelijk op basis van p x q. – Maak, indien mogelijk, meer gebruik van gegevens uit benchmarks om de doelmatigheid(sontwikkeling) van het CIBG aan te tonen.	Maak met de opdrachtgevers afspraken over aanvullende maatregelen in het kader van de informatiebeveiliging bij uitbestede ICT-taken (TPM-toetsen).	Maak een keuze tussen: – uithuizen taken die niet binnen de focus als registerautoriteit vallen; of – het CIBG wordt dé uitvoerder van VWS.	–

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
2012	**IVW/ILT**	– Noodzakelijk elkaar aan te spreken op de invulling van rollen en verantwoordelijkheden.	– Meer zakelijkheid en elkaar aanspreken op doelmatigheid en effectiviteit. – Meer transparantie nodig om scherp inzicht te krijgen in waar de inspectie staat dan wel moet staan op het gebied van doelmatigheid en effectiviteit.	–	–	Afgesproken dat IVW/ILT over 2 jaar opnieuw wordt getoetst aan agentschapscriteria. TK 2012–2013 30 873 nr. 4
2013	**DRZ**	– Intensiveer het contact tussen de eigenaar en de grootste opdrachtgevers. – Versterk tevens de ambassadeursrol van de eigenaar.	Ontwikkel binnen de ruimte die het verplichtingenkasstelsel biedt een eenduidig vormgegeven bekostigingsmodel voor de verschillende taken/producten van DRZ.	Neem in alle meerjarige afspraken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer een risicoparagraaf op.	Herpositioneer DRZ uiterlijk per 1 januari 2015 als regulier dienstonderdeel van een ministerie (zo mogelijk het Ministerie van Financiën).	TK 2012–2013 28 737 nr. 23
2013	**Logius**	– Maak heldere afspraken over de rolverdeling, de opdrachtuitvoering en de inhoud van de rapportages daarover. – Leg de verschillende rollen goed vast zodat ze minder persoonsafhankelijk worden. – Logius gaat over het «hoe», de opdrachtgever over het «wat». Spreek duidelijk af op welke terreinen de opdrachtgevers / eigenaar invloed willen op het «hoe».	Investeer in heldere uitleg en transparantie over kostprijsmodel en tariefwijzigingen. Maak het simpeler.	–	–	www.rijksoverheid.nl

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
2013	**Justis**	– Beleg het eigenaarschap bij de SG of de pSG. – Leg de vormgeving van het externe sturingsmodel formeel vast.	Maak in de reguliere managementrapportages de doelmatigheidsontwikkeling expliciet zichtbaar.	Justis dient binnen een overgangsperiode van twee boekjaren de transitie maken naar een VK-agentschap.	Stel het besluit of Justis als agentschap kan voortbestaan uit tot 2015 en laat de Ministers van VenJ en Financiën dan opnieuw een (deel)doorlichting uitvoeren waarin o.m. het omvangscriterium centraal staat.	Laat Justis zich de komende jaren nog meer profileren als nationale screeningsautoriteit.
2013	**AT**	– Vul het opdrachtgeverschap van de toezichtstaak helder in en maak hierbij onderscheid in systeemverantwoordelijkheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid. – Leg de behartiging van de belangen van de gebruikers / vergunninghouders expliciet bij de eigenaar neer.	– Verbeter de managementrapportage en breng actieve sturing op doelmatigheid aan door kengetallen en prestatie-indicatoren op te nemen en actief te monitoren. – Voer klanttevredenheidsonderzoeken vaker uit. – Volg de aanbevelingen uit de Gateway-review op. – Pas het kostprijsmodel op zodanige wijze aan dat er een transparante toerekening van kosten aan eindproducten plaatsvindt. – Zorg er in de toekomst voor dat verrekening met de vergunninghouders jaarlijks plaatsvindt.	Maak op basis van de hernieuwde business case KoBra een duidelijk onderscheid tussen activeerbare kosten en kosten van onderzoek.	–	www.rijksoverheid.nl
2013	**IND**	Beleg het eigenaarschap van de IND bij de SG en het opdrachtgeverschap bij de DGVZ.	Breid de huidige marginale kostprijzen uit met componenten uit de lumpsumvergoeding zodat wordt toegerekend naar meer integrale kostprijzen die beter vergelijkbaar zijn.	–	–	–

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
2014	**RIVM**	– Treed als eigenaar nadrukkelijker op de voorgrond bij het ontstaan van problematiek in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Betrek als eigenaar de opdrachtgevers bij de start van ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van hun opdrachten. Agendeer onderwerpen als deze bijvoorbeeld eerder in het reguliere eigenaar-opdrachtgeversberaad.	– Herijk de doelmatigheidsindicatoren. Kwantificeer waar mogelijk de doelmatigheid in termen van kwaliteit (o.a. klanttevredenheid) en productiviteit (o.a. kosten per FTE en % overhead). – Onderzoek de mogelijkheden voor het aanhouden van een kleinere en daarmee doelmatigere voorraad vaccins. Onderzoek de mogelijkheden om vaccins in consignatie te stellen of op basis van contractuele afspraken anderszins op afroep beschikbaar te maken. Op die manier wordt het kapitaalbeslag kleiner gemaakt en daarmee kosteneffectiever. – Kom tot een structurele oplossing voor de opslagtarieven (i.r.t. labstrategie en kostprijsmodel).	– De uitzondering op het eigen vermogen wordt vanaf het boekjaar 2013 niet langer gecontinueerd. – Eigenaar wordt geadviseerd om het eigen vermogen af te bouwen tot het maximum toegestane eigen vermogen.		www.rijksoverheid.nl

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
	CJIB	– Beleg het eigenaarschap van het CJIB bij de SG en het opdrachtgeverschap bij de DGJS. – Stel gezamenlijk als eigenaar, opdrachtgevers bij VenJ en opdrachtnemer voor de nieuwe cyclus van 2015 convenanten op tussen eigenaar – CJIB en opdrachtgevers – CJIB.	– Ontwikkel als CJIB samen met de opdrachtgevers en eigenaar binnen 1 jaar een beperkte set van doelmatigheidsindicatoren die zowel intern als extern wordt gebruikt voor sturing op doelmatigheid. – Beperk als opdrachtgevers de bekostiging op basis van input of projecten tot het minimum en baken deze in tijd voldoende af.	– Voer als CJIB vanaf 2016 een volledig P x Q model voor alle type incasso opdrachten, zodat op een eenduidige wijze de bekostiging van het CJIB tot stand komt. – Gebruik 2014 en de eerste helft van 2015 om als CJIB het kostprijsmodel te herijken, waarbij een kanteling van product naar procesniveau wordt gerealiseerd.		
	DJI	– Breng binnen een jaar een verdergaande scheiding aan tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Hierbij wordt het eigenaarschap verlegd van de huidige positie bij de DGJS. – Breng het interne sturingsmodel op orde. – Beleg een opdrachtgeversoverleg met beide VenJ opdrachtgevers en herzie de opdrachtgeversconvenanten.	– Creëer meer aandacht voor doelmatigheid door binnen een jaar te komen tot een beperkte set doelmatigheidsindicatoren. – Opdrachtgevers dienen meer op kostprijzen en minder op input te sturen. Daarnaast dient de producten- en dienstencatalogus te worden geactualiseerd.	– In navolging op het interne sturingsmodel dient DJI in overleg met eigenaar en FEZ tot een vereenvoudigde interne administratie te komen. – Blijf nut en noodzaak volgen van het voeren van een baten-lasten stelsel. In het geval van een natuurlijk moment om een stelselwijziging door te voeren, wordt samen met het Ministerie van Financiën opnieuw bezien hoe het gebruik van het baten en lastenstelsel is.		– Stel, gezien de aard en omvang van deze aanbevelingen, in overleg met opdrachtgevers, DJI en de SG binnen een halfjaar een actieplan op, waarin de acties worden belegd en uitgezet in de tijd.

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
	ASZW	– Herijk de convenanten tussen eigenaar, opdrachtgevers en het agentschap en beleg vanaf 2015 een opdrachtgeversoverleg.	– Creëer meer aandacht voor doelmatigheid naast kwaliteit van de uitvoering. – Ontwikkel doelmatigheidsindicatoren en neem in het jaarplan 2015 streefwaarden op. – Ontwikkel in 2015 een producten en dienstencatalogus (PDC) en kom tot productprijzen. – Elimineer risicomarges en kortingen in het kader van het eigen vermogen als onderdeel van de tariefsberekening. – Heroverweeg de huidige uurtariefberekening om te vormen tot een integraal kostprijsmodel, met waar mogelijk inbegrip van de out of pocket kosten.	– Herijk samen met de directeur FEZ de taken en verantwoordelijkheden in het kader van de eigenaarsondersteuning.		– Stel in 2015 een meerjaren visie en strategie op waarlangs de toekomst van AGSZW kan worden vormgegeven.
Lopende doorlichtingen		ACBG, DICTU, DPC, NEa				
Startende doorlichtingen 2015		DUO, KNMI, NA, NFI, NVWA, P-Direkt, RWS, UBR				

Vindplaats gepubliceerde doorlichtingsrapporten: *http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen*

Tabel 10.2 Lijst met verklarende afkortingen agentschappen (naar ministerie, stand 1 januari 2015)

Ministerie van Algemene Zaken (AZ)	
DPC	Dienst Publiek en Communicatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK/WenR)	
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (Rijksdienst voor Identiteitsgegevens m.i.v. 1 maart 2015)
DHC	De Huurcommissie
RGD	Rijksgebouwendienst
UBR	Uitvoeringsbedrijf Bedrijfsvoering Rijk
Logius	
RVOB	Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf
SSC-ICT	Shared service center ICT
GDI	Gemeenschappelijk Dienstencentrum
P-Direkt	
FMH	FM Haaglanden
Ministerie van Defensie (DEF)	
DTO	Defensie Telematica Organisatie
DVD	Dienst Vastgoed Defensie
Paresto	
Ministerie van Economische Zaken (EZ)	
AT	Agentschap Telecom
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
NVWA	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
DICTU	Dienst ICT Uitvoering
DLG	Dienst Landelijk Gebied
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)	
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
RWS	Rijkswaterstaat
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
NA	Nationaal Archief
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	
ASZW	Agentschap SZW
Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ)	
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Justis	
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	
CIBG	
aCBG	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Abenomics
Bijnaam voor het economisch programma van de Japanse regering o.l.v. premier Abe, bestaande uit drie pijlers, 1) ruim monetair beleid, 2) flexibel begrotingsbeleid en 3) structurele hervormingen

Accres
Gemeenten en provincies ontvangen jaarlijks de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het gemeente- en provinciefonds wordt sinds 1995 bepaald door de normeringssystematiek, waarbij de fondsen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk, de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De jaarlijkse toe- en afname van het gemeente- en provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Apparaatsuitgaven
Uitgaven voor personeel en materieel voor het primaire proces (beleidsproces) en voor de ondersteuning van het primaire proces (de bedrijfsvoering).

Automatische stabilisatie
Conjuncturele schommelingen in de collectieve inkomsten (en uitgaven) resulteren niet in een beleidsreactie, maar lopen in het begrotingssaldo. Bij versnelling van de conjunctuur nemen de belasting- en premie-inkomsten toe en de uitgaven voor werkloosheid af. Hierdoor verbetert het begrotingssaldo. Bij vertraging van de conjunctuur treedt het omgekeerde op. Automatische stabilisatoren hebben daarmee een dempende invloed op de intensiteit van de conjuncturele uitslagen.

Baten-lastenagentschap
Een baten-lastenagentschap is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd, met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Agentschappen die een baten-lastenstelsel voeren hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. Een agentschap dat een baten-lastenstelsel voert valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Bedrijfsvoering
Het inzetten van apparaat (personeel en materieel) door een organisatie, gericht op het ondersteunen van het beleids- of taakproces van die organisatie.
De bedrijfsvoering omvat dus de ondersteunende processen die de beleids- of taakprocessen faciliteren. Hierbij kan worden gedacht aan personeel, inkoop, materieel, organisatie, financiën, automatisering/informatisering en huisvesting.

Belastinguitgaven
Onder een belastinguitgave (in enge zin) wordt verstaan een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voorvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingstructuur van de wet.

Beleidsdoorlichting
Een beleidsdoorlichting vat de kennis samen over de effectiviteit en doelmatigheid van een heel beleidsterrein. De doorlichting kijkt naar de samenhang tussen verschillende vormen van beleid. Losse evaluaties van beleid onderbouwen dit.

Beleidsinformatie
Beleidsinformatie is informatie die inzicht biedt in de inhoud van het beleid (doelstellingen, doelgroepen, instrumenten, budgetten, organisatie, handhaafbaarheid, planning e.d.) en in de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.

Bruto Binnenlands Product (bbp)
Het bbp is de totale toegevoegde waarde van alle goederen en diensten die binnen de grenzen van een land zijn geproduceerd.

Bruto Nationaal Product (bnp)
Het bnp is de totale toegevoegde waarde van alle goederen en diensten in een land, waarbij rekening gehouden is met het saldo van de primaire inkomens ontvangen uit en betaald aan het buitenland.

Collectieve lastendruk
Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten, uitgedrukt in procenten van het bbp.

Collectieve uitgaven
Het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief debudgetteringen en de uitgaven van de agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

Comprehensive Assessment
Een doorlichting van de bankbalansen van de grote banken in de eurozone.

Contractloon
Het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) in de private sector en van arbeidsvoorwaardenafspraken met overheidspersoneel.

Economische en Monetaire Unie (EMU)
De in het Verdrag van Maastricht geregelde unie tussen EU-lidstaten. De derde fase die op 1 januari 1999 van start is gegaan, kenmerkt zich door onherroepelijk vastgelegde wisselkoersen, volledig vrij kapitaalverkeer en girale invoering van de gemeenschappelijke munt, de euro. De euro is per 1 januari 2002 ook chartaal ingevoerd. In de EMU is de Europese Centrale Bank verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid dat wordt gevoerd door het Europees Stelsel van Centrale Banken. Tevens vindt binnen de EMU coördinatie van het economisch beleid plaats.

EMU-saldo
Het EMU-saldo is het saldo van inkomsten en uitgaven van de sector overheid. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale sector overheid, is niet alleen het Rijk van belang, maar ook de sociale fondsen en de decentrale overheden, inclusief gemeenschappelijke regelingen.

EMU-schuld(-quote)
De geconsolideerde som van de uitstaande schuldtitels van de sector overheid, in nominale waarde. De EMU-schuld is een brutoschuldbegrip.

Feitelijk tekort
Het saldo van de uitgaven en ontvangsten op kasbasis, minus de mutatie van de derdenrekeningen.

Financieel beheer
Het sturen en beheersen van de financiële aspecten van de beleidsuitvoering en de bedrijfsvoering, waaronder de zorg voor het aangaan van financiële verplichtingen, het heffen van belastingen en het opleggen van andere heffingen, het in rekening brengen van kosten, de financiële bezittingen en schulden en het kasbeheer.

Financiële functie
De financiële functie is het geheel van taken en activiteiten gericht op de financiële aspecten van de beleids- en bedrijfsvoering. Het omvat zowel de centrale controlfunctie (directies Financieel Economische Zaken bij de ministeries) als de decentrale controlfunctie en de auditfunctie (Auditdienst Rijk). Ook de coördinerende controlactiviteiten van de Minister van Financiën behoren hiertoe.

Gemeentefonds
Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden betaald aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds, op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)
De middelen voor het buitenlandse beleid worden verantwoord op verschillende begrotingen. Om de samenhang van het buitenlandse beleid te versterken, zijn de financiële middelen hiertoe gebundeld onder de HGIS. Op deze manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan een integrale afweging plaatsvinden omtrent de inzet van deze middelen.

Infrastructuurfonds
Een fonds waarin middelen staan voor de uitgaven aan de weg-, water- en railinfrastructuur.

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)
Een IBO ontwikkelt alternatieven voor bestaand beleid. IBO's gaan over brede beleidsterreinen. Ze vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen. IBO's geven de sterke en zwakke elementen van beleid op een bepaald terrein aan en geven opties voor mogelijke aanpassingen.

Kasschuif
Het schuiven van budget tussen jaren. Dit komt voor wanneer beleid dat gepland stond voor een bepaald jaar in een ander jaar wordt uitgevoerd.

Kas- transverschillen
De verschillen die ontstaan door toepassing van zowel het kas- als het transactiebegrip.

Lastenverlichting (en -verzwaring)
Een verlaging (verhoging) van belastingtarieven dan wel verruiming (beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden of een verlaging (verhoging) van de tarieven van de socialenverzekeringspremies.

Loonbijstelling
Tegemoetkoming voor ministeries voor loonstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op een aanvullende post.

Materieelbeheer
De zorg voor het onderhoud en de instandhouding van roerende en onroerende zaken vanaf het moment van inbeheer- of ingebruikneming tot aan het moment van overtolligstelling.

Najaarsnota
Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering samenhangende met de tweede suppletoire begrotingen, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de stand van de Voorjaarsnota. De Najaarsnota moet uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin
Relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting exclusief de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting die tot de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid of tot de sector Zorg worden gerekend. Tevens worden de relevante uitgaven gecorrigeerd voor enkele incidentele posten.

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid omvat de sociale zekerheid op de Rijksbegroting, alsmede de uitgaven van de sociale fondsen. Voor de sociale fondsen is het totaal van uitkeringen en administratiekosten relevant. Het bovenwettelijke gedeelte blijft buiten beschouwing.

Netto-uitgaven Zorgsector
De uitgaven die tot het Budgettair Kader Zorg (BKZ) worden gerekend. Het BKZ omvat de via de AWBZ, ZVW en particuliere verzekeraars (voorzover betrekking hebbend op de particulier verzekerde voorzieningen die ook in het ZVW-verzekerde pakket zijn opgenomen) gefinancierde netto-uitgaven. Bij het collectief gefinancierde deel van het BKZ worden de via de particuliere verzekeraars gefinancierde uitgaven niet meegenomen, met uitzondering van de via de omslagbijdrage WTZ gefinancierde uitgaven.

Niet-belastingontvangsten
Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen- en premieontvangsten worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk, sommige ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de delfstofbaten en bijvoorbeeld incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

Onderuitputting
De netto gerealiseerde uitgaven (begrotingsuitgaven minus niet-belastingontvangsten) zijn lager dan begroot.

Prijsbijstelling
Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van prijsstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op een aanvullende post.

Provinciefonds
Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden betaald aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds, op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Rechtmatigheid
Onder rechtmatigheid wordt verstaan het verrichten van een handeling in overeenstemming met de wetgeving. In het kader van de (financiële) verantwoording is vooral de financiële rechtmatigheid relevant. Die rechtmatigheid houdt in dat een financiële beheershandeling, waarvan de uitkomst in het departementale jaarverslag dient te worden verantwoord, in overeenstemming is met de begrotingswet en met de bepalingen van de overige wetgeving voor zover die de uitkomst van die financiële transactie beïnvloeden.

Ruilvoet
De ruilvoet is het verschil tussen enerzijds het niveau van prijs nationale bestedingen (pNB) (waarmee het uitgavenkader wordt aangepast), en anderzijds het loon- en prijsniveau waarmee de onderliggende uitgaven daadwerkelijk muteren.

Sociale fondsen
Fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens sociale verzekeringswetten. De financiering vindt plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

Stabiliteits- en Groeipact
Samenstel van Europese afspraken, waarin de lidstaten van de Europese Unie zich verplichten om te streven naar houdbare overheidsfinanciën.

Uitgavenkader
Een jaarlijks uitgavenplafond, waarin de netto-uitgaven (uitgaven minus de niet-belastingontvangsten) voor de duur van de kabinetsperiode zijn vastgelegd. Het totale uitgavenkader is onderverdeeld in drie deelkaders: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg.

Verticale Toelichting
De verticale toelichting bevat een overzicht voor alle begrotingen van budgettaire veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds Miljoenennota 2013.

Voorjaarsnota
Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering samenhangende met de eerste suppletoire begrotingen, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de rijksbegroting die op de derde dinsdag van september van het voorafgaande jaar is ingediend.

De Voorjaarsnota moet uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Lijst van gebruikte afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
ADR	Auditdienst Rijk
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AO	Arbeidsongeschikt(heid)
AOW	Algemene Ouderdomswet
AR	Algemene Rekenkamer
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BBP	Bruto Binnenlands Product
BDU	Brede Doel Uitkering
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BHOS	Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIR	Baseline Informatiebeveiliging Rijk
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BMKB	Besluit Borgstelling MKB Kredieten
bnp	bruto nationaal product
BPM	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CPB	Centraal Planbureau
DEF	Ministerie van Defensie
DGS	Depositogarantiestelsel
DHC	Dienst Huurcommissie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNB	De Nederlandsche Bank
DPC	Dienst Publiek en Communicatie
DRZ	Dienst Roerende Zaken
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECB	Europese Centrale Bank
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EIB	European Investment Bank
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESCB	Stelsel van Europese Centrale Banken
ESM	European Stability Mechanism
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen

EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FED	Federal Reserve
FEZ	Financieel-Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
GF	Gemeentefonds
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GO	Garantie Ondernemingsfinanciering
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
Hof	Houdbare Overheidsfinanciën
IABF	Illiquid Assets Back-up Facility
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IS-NIO	Internationale Samenwerking – Nederlands Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
IUC	Inkoopuitvoeringscentrum
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KTV	Kastransactieverschillen
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
MKB	Midden en Klein Bedrijf
MKOB	Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen
MLT	Middellangetermijn
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
Ngru	Netto gecorrigeerde rijksuitgaven
NHG	Nationale Hypotheekgarantie
NHT	Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade
NIB	Nationale Investeringsbank
NJN	Najaarsnota
NRF	Nationaal Restauratiefonds
Nza	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Office Development Assistance
OEM	Overige Eigen Middelen
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PF	Provinciefonds
PGB	Persoonsgebonden budget
Rbg-eng	Rijksbegroting in enge zin
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPE	Regeling Periodiek Evalutieonderzoek
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
SER	Sociaal Economische Raad
Sf	Sociale fondsen
SiSa	Single Information, Single Audit
SMP	Securities Market Programme
SSC	Shared Service Centrum
SSO	Shared Service Organisatie

SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Vpb	Vennootschapsbelasting
VVZ	Volksverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAKO	Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WenR	Ministerie voor Wonen en Rijksdienst
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
WFZ	Waarborgfonds voor de Zorgsector
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WNT	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
WNVZ	Werknemersverzekeringen
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
Wtcg	Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Trefwoordenlijst